


Изъ книгъ Графа С.Д. Шереметева I.
Елиз. Бемъ
N. 6307 ШК. XXIII П. 575

ИСТОРІЯ
ПРАВИТЕЛЬСТВУЮЩАГО СЕНАТА
ЗА ДВѢСТИ ЛѢТЪ

1711—1911 гг.

ТОМЪ ТРЕТІЙ



С.-ПЕТЕРБУРГЪ
1911

ИСТОРІЯ

ПРАВИТЕЛЬСТВУЮЩАГО СЕНАТА

ЗА ДВѢСТИ ЛѢТЪ

ИСТОРІЯ

ПРАВИТЕЛЬСТВУЮЩАГО СЕНАТА

ЗА ДВѢСТИ ЛѢТЪ

1711—1911 гг.

ТОМЪ ТРЕТІЙ



С.-ПЕТЕРБУРГЪ
1911



Сенатская типографія.



ПРАВИТЕЛЬСТВУЮЩІЙ СЕНАТЪ

ВЪ XIX СТОЛѢТІИ

ДО РЕФОРМЪ 60-ХЪ ГОДОВЪ.

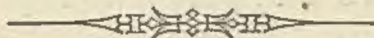
ПРЕДИСЛОВІЕ.

Какъ показываетъ заглавіе, третій томъ содержитъ въ себѣ исторію Правительствующаго Сената въ XIX столѣтіи до реформъ 60-хъ годовъ. Однако не всѣ отдѣлы, помѣщенные въ означенномъ томѣ, выдержаны въ рамкахъ указаннаго времени. Въ отдѣлахъ, озаглавленныхъ: „Верховная власть и Правительствующій Сенатъ“ и „Отношеніе Правительствующаго Сената къ высшимъ государственнымъ установленіямъ, его надзору не подчиненнымъ“—изложеніе обнимаетъ собою весь XIX вѣкъ. Это объясняется тѣмъ, что та грань, которая, благодаря реформамъ Императора Александра II, проведена между старыми порядками и развитіемъ государственной и общественной жизни Россіи во второй половинѣ XIX ст., весьма слабо отразилась на отношеніи Верховной власти къ Сенату и на взаимоотношеніяхъ Сената, Государственнаго Совѣта, Комитета Министровъ, Синода и Комиссіи прошеній. Эти отношенія держались въ руслѣ, проложенномъ въ царствованіе Александра I, и лишь реформа 1905—1906 г.г. дала себя почувствовать и въ данной области. Въ виду этого казалось цѣлесообразнѣе не раздѣлять искусственною межею то, что не размежевано дѣйствительно исторіей.

То же приходится сказать про отдѣлы: „Личный составъ“ и „Организація Сената“. И составъ и устройство его остались неизмѣненными, по скольку идетъ рѣчь объ административныхъ департаментахъ. Судебная реформа 1864 г. ввела въ составъ

Сената кассаціонные департаменты. Ихъ организація изложена въ IV томѣ. Та же реформа привела къ закрытію ряда департаментовъ въ Петербургѣ, Москвѣ и Варшавѣ и къ замѣнѣ ихъ въ концѣ концовъ Судебнымъ департаментомъ. Организація послѣдняго, а также организація II-го (въ обыденной жизни называемаго — крестьянскимъ) департамента—изложены также въ IV томѣ.

Что касается проектовъ реформы Сената, исторіи круга вѣдомства Сената, его отношенія къ мѣстнымъ учрежденіямъ и, наконецъ, его дѣлопроизводства, то здѣсь можно было строго держаться намѣченнаго плана и не выходить изъ рамокъ, отмѣченныхъ датами „1801 г.—60-ые годы",—ибо здѣсь исторія Сената за этотъ періодъ представляетъ изъ себя нѣчто дѣйствительно ярко отграниченное отъ другихъ періодовъ его историческаго развитія.





Александръ

Т-во Р. ГОЛИКЕ и А. ВИЛЬБОРГЪ. СПБ. Звенигородская 11.

ВСТУПЛЕНІЕ.

Проекты реформы Сената въ царствованія Императоровъ Александра I и Николая I.

I. Отношеніе русскаго общества къ Сенату въ началѣ XIX столѣтія. Идеализація роли Сената въ XVIII ст. Разстройство государственнаго управленія Россіи. Реформаторскія стремленія Императора Александра I и Его ближайшихъ совѣтниковъ въ 1801—1803 г.г. II. Указъ 5 іюня 1801 года. Обсужденіе вопроса о реформѣ Сената въ Негласномъ Комитетѣ. Докладъ графа Завадовскаго. Обсужденіе его въ Общемъ собраніи Сената, Негласномъ Комитетѣ и Непремѣнномъ Совѣтѣ. Указъ 8 сентября 1802 года о правахъ и обязанностяхъ Сената. Планъ устройства судебныхъ и правительственныхъ мѣстъ въ Россіи Сперанскаго 1803 г. III. Проекты реформы Сената въ 1809—1811 г.г. Обсужденіе проектовъ въ Государственномъ Совѣтѣ въ 1811 году. Замѣчанія на проекты барона Розенкампфа и М. Б. (Балугъянскаго). IV. Записки графа В. П. Кочубея 1814 года, графа Гурьева 1815—1816 г.г. и барона Кампенгаузена 1816 года. Проектъ „Государственной уставной грамоты Россійской Имперіи“ 1818 г. V. Комитетъ 6 декабря 1826 года и обсужденіе въ немъ проектовъ реформы Сената.

I. Отношеніе русскаго общества къ Сенату въ началѣ XIX столѣтія и реформаторскія стремленія Императора Александра I.



Ко дню воцаренія Императора Александра I исполнилось немногимъ болѣе 90 лѣтъ со дня учрежденія Правительствующаго Сената Петромъ Великимъ. Дважды въ XVIII столѣтіи Сенатъ былъ средоточіемъ государственнаго управленія. Дважды онъ осуществлялъ законодательныя функціи. Дважды его титулъ „Правительствующій“ соотвѣтствовалъ его дѣйствительному положенію среди другихъ государственныхъ учрежденій. Періоды „величія“ Сената, какъ выражались нѣкоторые изъ сторонниковъ расширенія власти Сената въ началѣ XIX столѣтія, смѣнялись эпохами паденія его значенія и подчиненія сенатской

коллегіи или другимъ коллегіальнымъ органамъ, надъ ней поставленнымъ, или единоличнымъ властямъ, стоявшимъ близъ престола.

Съ временемъ широкой дѣятельности и власти Сената связаны были воспоминанія о преобразованіяхъ Петра, которыя превратили Московскую Русь въ европейскую державу, возвели Россію „изъ небытія въ бытіе“, воспоминанія о времени, которое въ памяти народной рисовалось тѣмъ свѣтлѣе, чѣмъ дальше въ область забвенія отходили воспоминанія о едва посильныхъ жертвахъ и лишеніяхъ, коихъ Петръ требовалъ отъ народа и которыя осуществлялись подъ давленіемъ грозныхъ указовъ Сената, повиноваться коимъ необходимо было какъ указамъ, исходившимъ отъ имени неутомимаго труженика на престолѣ. Идея, воплощенная Петромъ въ Сенатѣ, была велика и плодотворна. Идея эта— объединеніе всѣхъ органовъ и отраслей администраціи однимъ высшимъ учрежденіемъ, дѣйствующимъ на основаніи постоянныхъ законовъ, отъ Верховной власти исходящихъ, и хранящимъ ихъ, путемъ надзора за ихъ исполненіемъ и привлеченіемъ къ отвѣтственности за ихъ нарушеніе.

Въ царствованіе Петра эта мысль не оставалась на бумагѣ. Единство мысли и дѣйствія чувствовалось во всей государственной жизни. Конечно—то былъ результатъ Его государственнаго генія, но на разстояніи почти столѣтія и дѣятельность всѣхъ Петровскихъ учрежденій рисовалась въ освѣщеніи великой личности, которая вдохновила ихъ своимъ мощнымъ духомъ и желѣзной энергіей. Сенатъ называли любимымъ дѣтищемъ Петра. Все то въ его дѣятельности, что́ во времена дѣдовъ вызывало гнѣвъ Царя и Его грозные укоры, было забыто внуками. Поколѣніе, стоявшее на рубежѣ XVIII и XIX столѣтій, въ лицѣ многихъ своихъ передовыхъ представителей, идеализируя положеніе и дѣятельность Сената временъ Петра, не давало себѣ яснаго отчета о причинахъ его постепеннаго паденія, начавшагося уже при жизни его основателя, и о коренныхъ недостаткахъ его организаціи: неопредѣленности компетенціи, неопредѣленности взаимоотношеній его и Кабинета Монарха, а также Тайнаго Совѣта, учрежденнаго въ 1720 году, и, наконецъ, его отношеній къ первымъ тремъ коллегіямъ. Идеализаторы какъ бы забыли, что благодаря учрежденію прокуратуры, съ генералъ-прокуроромъ во главѣ, Сенатъ, надзирающій надъ управле-

ніемъ, самъ превратился въ поднадзорное учрежденіе. Царь перенесъ свое довѣріе съ сенатской коллегіи на генералъ-прокурора, на „око государево". Кто читалъ указъ объ учрежденіи должности генералъ-прокурора, тотъ могъ думать, что Сенатъ оставался въ силѣ и что могущественный посредникъ между Монархомъ и сенатской коллегіей могъ только усилить власть и вліяніе Сената. Но кто обращалъ вниманіе на одно изъ содержащихся въ немъ распоряженій, тотъ долженъ былъ признать, что съ момента его изданія авторитетъ и самостоятельность Сената были подорваны. Сенатская канцелярія вручена была руководству и управленію генералъ-прокурора. Кто помнилъ, что формальное бумажное дѣлопроизводство въ Петровскихъ учрежденіяхъ играло громадную роль, что законность понималась лишь въ качествѣ внѣшней согласованности съ установленными формами и съ буквою законовъ, тотъ ясно сознавалъ, что правительствующая коллегія стала въ полную зависимость отъ пишущихъ силъ въ канцеляріи и что всѣ рѣшенія основывались на подготовительныхъ работахъ, направляемыхъ генералъ-прокуроромъ, и облекались въ резолюціи или указы, имъ же напередъ одобренные [1]).

Второй эпохой сенатскаго величія было царствованіе Императрицы Елисаветы, время, когда Сенатъ былъ не только высшимъ правительственнымъ мѣстомъ, главнымъ блюстителемъ законовъ, высшей судебной инстанціей, но когда онъ фактически былъ и органомъ законодательства. И эта эпоха была предметомъ идеализаціи. Не мало лицъ мечтало о возвращеніи къ блаженнымъ временамъ сенатскаго могущества 1741—1761 г.г.

Въ это царствованіе Сенатъ не мало потрудился на пользу населенія, какъ въ области управленія, такъ и въ области законодательства. Правда, ему не удалось устранить глубоко укоренившихся язвъ русской государственной жизни; много было безпорядковъ въ администраціи, еще болѣе въ судахъ. За два года до смерти Елисаветы, т. е. послѣ почти двухъ десятилѣтій сенатскаго полновластія, ему, Сенату, пришлось выслушать въ манифестѣ Императрицы слѣдующія слова: „Сенату Нашему, какъ

[1]) Но и самъ генералъ-прокуроръ находился, въ свою очередь, въ зависимости отъ канцеляріи. Въ извѣстномъ секретнѣйшемъ наставленіи князю Александру Вяземскому Императрица Екатерина писала (п. 6): „Труднѣе вамъ всего будетъ править канцеляріею сенатской и не быть подчиненными обмануту".

первому государственному мѣсту, по своей должности и по данной власти давно бъ надлежало истребить многіе по подчиненнымъ ему мѣстамъ безпорядки".

Но не подлежало сомнѣнію, что Сенатъ въ царствованіе Елисаветы былъ проводникомъ болѣе гуманныхъ началъ въ управленіи, что подъ его охраной жилось несравненно легче, чѣмъ въ былое время, и что, въ особенности, служилое сословіе, дворянство, та среда, изъ которой вышли почти всѣ мыслящіе люди, почувствовало на себѣ, что бремя прогрессирующей государственности сдѣлалось болѣе легкимъ. Централизація, основанная на Петровскихъ началахъ, т. е. на призваніи всего служилаго сословія въ одно мѣсто, обезлюденіе областей дошли къ 1740 г. до крайнихъ предѣловъ. Подъ вліяніемъ сенатскаго управленія помѣстья и области понемногу начали наполняться дворянствомъ. „Правительство заботилось о поднятіи экономическаго благосостоянія мѣстнаго дворянства, смягчало суровость служебныхъ требованій. Служилые могли, безъ страха жестокихъ взысканій, стремиться въ деревню. Сенатское управленіе подготовило служилое сословіе къ свободѣ и подготовило жалованныя грамоты Петра III и Екатерины II" (Градовскій). Понятно, что и поколѣніе конца XVIII и начала XIX столѣтія, отцы котораго на себѣ испытали эту перемѣну режима, хранило въ доброй памяти эпоху Елисаветы и съ уваженіемъ и довѣріемъ относилось къ тому учрежденію, которое въ это царствованіе играло первую роль. Иного рода память оставили по себѣ времена сенатскаго униженія и лишенія его власти. Верховный Тайный Совѣтъ и его олигархическія поползновенія! О нихъ вспоминали съ одинаковымъ негодованіемъ какъ сторонники либеральныхъ реформъ въ конституціонномъ направленіи, такъ и убѣжденные сторонники неограниченнаго самодержавія. Бироновщина, время могущества Кабинета, признавалась всѣми временемъ произвола и гнета. Наконецъ, царствованіе Императора Павла I, съ требованіями строжайшей внѣшней дисциплины и общественной муштровки, дало себя почувствовать съ особенной силой именно въ кругахъ тѣхъ, кто былъ близокъ къ придворнымъ и высшимъ чиновнымъ сферамъ и кто принадлежалъ къ передовымъ слоямъ общества, бывшимъ въ состояніи критически отнестись къ исторіи государственныхъ учрежденій и къ удачамъ или неудачамъ ихъ дѣятельности.

Краткое царствованіе Павла, рѣшившаго мѣрами безпощадной строгости искоренить давнишніе недостатки русской государственной жизни, о которые разбилась даже желѣзная воля Петра I: волокиту, взяточничество, неправосудіе, непотизмъ,— произвело только безпорядокъ. Административный и судебный строй расшатались окончательно. О законности и послѣдовательности, двухъ главнѣйшихъ потребностяхъ русскаго народа, столь мало удовлетворенныхъ въ теченіе всего XVIII столѣтія, не было рѣчи, да и не могло быть рѣчи въ такое время, въ теченіе котораго государство управлялось приказами на вахтъ-парадахъ и случайными, единичными указами, отмѣнявшими сегодня то, что вчера было предписано. Извѣстно, что Павелъ занялся ломкою учрежденій Екатерины II, думалъ возстановить коллегіи, не приводя возстановленныя, отчасти, коллегіи въ какую либо связь съ губернскими установленіями, ихъ замѣнившими. Но, возстановляя коллегіи, Онъ парализовалъ коллегіальное начало, подчинивъ коллегіи единоличной власти главныхъ директоровъ. Возстановленіе коллегій было какъ бы данью уваженія памяти Великаго прадѣда, но, въ то же время, это преклоненіе передъ излюбленнымъ Петромъ „коллежскимъ“ порядкомъ не мѣшало созданію двухъ министерствъ, предположенію полнаго преобразованія центральнаго управленія на началѣ единоличномъ, министерскомъ, и сохраненію широкой власти генералъ - прокурора. Чтя память Петра Великаго, Павелъ не имѣлъ въ виду лишить Сенатъ судебной и надзирающей власти и авторитета, но широкой правительственной власти Онъ ему не отводилъ. Сенатъ долженъ былъ быть мѣстомъ исключительно судебнымъ. Съ другой стороны, въ Его краткое царствованіе сенаторы то и дѣло отправлялись въ губерніи для ревизіи всѣхъ учрежденій. Павелъ I лично ввелъ Наслѣдника престола, будущаго Императора Александра I, въ Сенатъ и приказалъ ему присутствовать въ этомъ первомъ мѣстѣ Имперіи. И все таки современники вынесли впечатлѣніе, что Сенатъ именно въ это царствованіе пережилъ эпоху глубочайшаго униженія. Ниже придется говорить о томъ, въ какихъ мрачныхъ краскахъ рисовали положеніе Сената въ царствованіе Павла I ближайшіе совѣтники молодого, только что воцарившагося, Монарха и сами сенаторы.

Съ умиленіемъ русскіе, привѣтствовавшіе на престолѣ Александра I, вспоминали о 34-лѣтнемъ царствованіи Екатерины II. Воз-

вращенія къ этимъ счастливымъ, блестящимъ временамъ желали почти всѣ; ждали возстановленія созданныхъ Ею учрежденій и соблюденія въ политикѣ правилъ, коихъ держалась великая Императрица. Но если сторонники сильнаго Сената, объединяющаго управленіе и наблюдающаго за правосудіемъ, говорили о его паденіи и сѣтовали на его униженіе, то, соблюдая справедливость, имъ бы слѣдовало признать, что именно Екатерина ослабила его значеніе, какъ высшаго органа управленія, какъ органа правительствующаго, и предрѣшила его дальнѣйшее развитіе въ качествѣ органа преимущественно судебнаго. Если Ея Сынъ стремился къ этой же цѣли, то Онъ на этотъ разъ не шелъ въ разрѣзъ съ политикой матери, а, напротивъ, слѣдовалъ по Ея стопамъ. Кто желалъ возвращенія къ политическимъ началамъ Екатерины, тотъ не могъ желать возстановленія Сената съ широкими функціями 1711—1722 года или Елисаветинскаго времени и не могъ ждать отъ молодого Монарха, чтобы Онъ управлялъ въ данномъ случаѣ по завѣтамъ Бабки.

Екатерина II, какъ извѣстно, произнесла суровый приговоръ надъ преобладающимъ значеніемъ Сената въ царствованіе Елисаветы (ср. секретнѣйшее наставленіе генералъ-прокурору кн. Вяземскому). Единое коллегіальное учрежденіе, каковымъ былъ Сенатъ ранѣе, было, какъ извѣстно, раздроблено на департаменты, которые стали почти совсѣмъ самостоятельными коллегіями. Генералъ-прокуроръ превращенъ въ обособленнаго фактически отъ Сената министра юстиціи, финансовъ, полиціи и внутреннихъ дѣлъ. Проводниками взглядовъ Верховной власти въ мѣстности стали государевы намѣстники, лично-довѣренные политическіе дѣятели и администраторы.

Императрица управляла не при содѣйствіи высшаго коллегіальнаго учрежденія, а при содѣйствіи лично Ею избранныхъ единоличныхъ властей. Личное начало все болѣе заслоняло собою начало коллегіальное.

Русское государственное управленіе къ концу XVIII столѣтія переживало тотъ же самый процессъ, который замѣчался во всѣхъ государствахъ, когда-то послужившихъ для Петра образцами при реформѣ государственнаго административнаго строя. Въ Пруссіи, Швеціи, Франціи, Даніи коллегіи отступали на задній планъ. Министерская система отвоевывала себѣ то мѣсто, котораго требовала энергія управленія въ рукахъ просвѣщенной абсолют-

ной монархіи. Коллегіальное начало сохранилось только въ судахъ и то часто только по формѣ, а не по существу, ибо вліяніе личностей слишкомъ часто приводило къ такъ называемой кабинетной юстиціи. Екатерина II (ст. 85 и 86 Учр. о губ.) поставила дѣятельность судебныхъ мѣстъ подъ контроль намѣстника, давая ему, въ извѣстныхъ случаяхъ, право прямого вмѣшательства въ судопроизводство. Что личное начало въ высшей судебной инстанціи, въ Сенатѣ, парализовало сплошь да рядомъ независимость судебной коллегіи, это не требуетъ доказательствъ, если припомнить то подавляющее значеніе, которое въ Сенатѣ имѣли генералъ-прокуроръ и зависимые отъ него оберъ-прокуроры съ сенатской канцеляріей.

Въ день вступленія на престолъ Императора Александра Павловича, 12 марта 1801 г., былъ обнародованъ манифестъ о Его воцареніи составленный, какъ извѣстно, Д. П. Трощинскимъ.

Общее ликованіе вызвали слѣдующія слова манифеста:

„Мы, воспріемля наслѣдственно Императорскій Всероссійскій Престолъ, воспріемлемъ купно и обязанность управлять Богомъ Намъ врученный народъ по законамъ и по сердцу въ Бозѣ почивающей Августѣйшей Бабки Нашей Государыни Императрицы Екатерины Великія, коея память Намъ и всему Отечеству вѣчно пребудетъ любезна, да, по Ея премудрымъ намѣреніямъ шествуя, достигнемъ вознести Россію на верхъ славы и доставить ненарушимое блаженство всѣмъ вѣрнымъ подданнымъ Нашимъ".

Молодой Монархъ торжественно возлагалъ на себя обѣтъ управлять по законамъ и по сердцу Екатерины и шествовать по Ея премудрымъ намѣреніямъ, т. е. не только держать государственное управленіе въ колеѣ, Ею установленной, но и осуществить тѣ изъ Ея намѣреній, осуществленіе коихъ Ей не удалось.

Вслѣдъ за этимъ знаменательнымъ манифестомъ послѣдовалъ рядъ Высочайшихъ волепроявленій, которыя устранили различныя распоряженія прошлаго царствованія, особенно ненавистныя обществу и тягостныя для народа. Съ 12 марта по 28 мая 1801 г. издано было двадцать манифестовъ и указовъ, успокоивающихъ натянутые до крайности общественные нервы. 2 апрѣля Императоръ, лично предсѣдательствуя въ Общемъ

собраніи Сената, велѣлъ прочесть рядъ только что изданныхъ манифестовъ и, въ томъ числѣ, манифестъ объ упраздненіи тайной экспедиціи, въ коемъ объявлялось съ высоты престола, что: „въ благоустроенномъ государствѣ всѣ преступленія должны быть объемлемы, судимы и наказуемы общею силою закона", и было сказано:

„Сердцу Нашему пріятно вѣрить, что, сливая пользы Наши съ пользами Нашихъ вѣрноподданныхъ и поручая единому дѣйствію закона охраненіе Имени Нашего и Государственной цѣлости отъ всѣхъ прикосновеній невѣжества и злобы, Мы даемъ имъ новое доказательство, колико удостовѣрены Мы въ вѣрности ихъ къ Намъ и Престолу Нашему, и что пользъ Нашихъ никогда не раздѣляемъ Мы отъ ихъ благосостоянія, которое едино составлять всегда будетъ все существо мыслей Нашихъ и воли".

Законность и единство интересовъ Верховной власти и народа—два лозунга, которые рѣзко отличались отъ началъ управленія придворнаго абсолютизма, считавшаго самодержавную власть Монарха какъ бы самодовлѣющимъ правомъ, созданнымъ и охраняемымъ ради Монарха, а не какъ орудіе службы государству. Отъ Монарха, провозгласившаго это истинно государственное начало, которому когда-то служилъ Петръ и которое выставила въ своемъ знаменитомъ Наказѣ Екатерина, можно и должно было ждать, что Онъ будетъ стремиться къ тому, чтобы всѣ государственныя учрежденія превратить въ орудія законности и единенія власти и подданныхъ, между тѣмъ какъ они слишкомъ часто ставили свое усмотрѣніе вмѣсто закона, и расширяли пропасть между управляющими и управляемыми.

„Дней Александровыхъ прекрасное начало" было временемъ самыхъ радужныхъ надеждъ на лучшее будущее Россіи. Однако и самые ярые оптимисты сознавали, что предстоитъ исполинскій трудъ упорядоченія государственнаго строя, расшатаннаго во всѣхъ своихъ суставахъ. Императоръ въ совѣщаніяхъ такъ называемаго Негласнаго Комитета, въ кругу своихъ друзей: Кочубея, Чарторыйскаго, Новосильцова и Строганова, не стѣсняясь, высказывалъ свое отрицательное отношеніе къ государственному строю Россіи вообще и къ административному строю въ частности. Онъ говорилъ о „безобразномъ зданіи администраціи" и еще 18 лѣтъ спустя, въ бесѣдѣ съ братомъ, Великимъ Княземъ Николаемъ Павловичемъ, отзывался рѣзко о томъ порядкѣ вещей, который

Онъ унаслѣдовалъ отъ своихъ предмѣстниковъ на престолѣ. „Дѣла", говорилъ Онъ, „были тогда крайне запутаны, по отсутствію всякихъ основныхъ началъ въ управленіи. Ибо хотя въ послѣдніе годы жизни Императрицы Екатерины II порядку было мало, но все нѣсколько держалось еще прежнимъ, со вступленіемъ же на престолъ родителя, вслѣдствіе принятаго начала,—совершенно уничтожать все дотолѣ существовавшее, и остальной порядокъ былъ разрушенъ, безъ замѣны другимъ" [1]).

Строй государственнаго управленія и суда состоялъ изъ обломковъ Петровскихъ и Екатерининскихъ учрежденій.

За крутыми реформами Петра слѣдовалъ застой или затишье, уступившіе вновь мѣсто лихорадочной преобразовательной дѣятельности Екатерины II. Реформы и контръ-реформы пріучили народъ вообще, а въ особенности высшіе слои общества смотрѣть на ту или иную систему управленія какъ на нѣчто, чему съ самаго начала присущъ характеръ измѣнчивости и непрочности. Одинъ порядокъ управленія еще не исчерпалъ своего содержанія, а надвигался уже другой. И такъ какъ въ государственной жизни едва ли все, чтó признано отсталымъ и ненужнымъ, упраздняется безслѣдно, безъ остатка, то новыя системы зачастую состояли изъ сохранившихся кусочковъ стараго, не плотно слитаго съ нововведеніями, а лишь внѣшнимъ образомъ съ ними связаннаго.

Исторія русскихъ государственныхъ учрежденій не представляла изъ себя органическаго роста изъ одного зерна и результаты ея не имѣли характера цѣльности. Личныя качества Монарховъ и ихъ ближайшихъ совѣтниковъ играли слишкомъ рѣшающую роль, внося въ государственную жизнь элементъ случайности. Современники Александра и самъ Государь ясно чувствовали необходимость ослабить этотъ случайный элементъ и усилить значеніе прочныхъ и постоянно дѣйствующихъ установленій.

Болѣе или менѣе образованное русское общество начала XIX столѣтія, пережившее блестящее царствованіе Екатерины, Ею самою пробужденное къ критическому отношенію къ условіямъ общественной и государственной жизни, бывшее свидѣтелемъ

---

[1]) „Grand Dieu! dans quel état a-t-il reçu cet empire!"—пишетъ Императрица Елисавета Алексѣевна въ письмѣ отъ 13/21 марта 1801 г. Ср. Великій Князь Николай Михаиловичъ. Императрица Елисавета Алексѣевна. Т. I стр. 272.

воинской славы турецкихъ походовъ, а затѣмъ итальянской кампаніи и легендарнаго перехода черезъ Альпы, съ недоумѣніемъ ставило себѣ вопросъ, какъ объяснить то странное явленіе, что внѣшнее могущество Россіи, ея исполинскій внѣшній ростъ, не соотвѣтствовали внутреннему благоустройству, что государство, столь сильное во внѣ, было слабо и шатко внутри. Рядъ реформъ, задуманныхъ широко и подготовленныхъ искреннѣйшимъ желаніемъ совершить благое дѣло, или не далъ желанныхъ плодовъ, или далъ результаты незначительные, иногда даже такіе, о которыхъ пришлось сожалѣть. Чѣмъ объяснить, что Россія, одаренная естественными богатствами, что русскій народъ, богато одаренный умственными и нравственными качествами, не достигли той ступени культуры матеріальной, духовной и умственной, на которой стояли гораздо менѣе даровитыя народности, жившія на менѣе благопріятной почвѣ. Чѣмъ объяснить, что русскій народъ, перенесшій бодро такія тяжкія испытанія, какъ едва ли какой либо изъ иныхъ европейскихъ народовъ, не успѣлъ устроить свою жизнь въ соотвѣтствіи съ величіемъ своей исторіи. Недостатка въ крупныхъ политическихъ дѣятеляхъ не было. Въ XVIII столѣтіи Россія въ теченіе почти 60 лѣтъ управлялась геніальными Монархами, стяжавшими уваженіе всей Европы. Въ числѣ сотрудниковъ этихъ великихъ Монарховъ было много выдающихся и даже геніальныхъ личностей. Множество второстепенныхъ дѣятелей выдѣлилось способностями и твердостью характера. И, тѣмъ не менѣе, вѣчная жалоба на недостатокъ въ людяхъ, на плохой составъ администраціи и суда! Россія, несомнѣнно, въ XVIII столѣтіи перенесла рядъ тяжкихъ войнъ и одно сильное внутреннее волненіе; но сосѣднія державы пережили не менѣе тяжкія испытанія и были куда благоустроеннѣе, въ нихъ рѣже слышались жалобы на истощеніе силъ и на оскудѣніе народа. Освобожденное отъ суроваго режима Павловскаго царствованія русское мыслящее общество начало страстно искать путей къ выходу на болѣе свѣтлый путь, ждало отъ очаровательнаго, человѣколюбиваго молодого Александра I указанія этого пути и, въ лицѣ своихъ наиболѣе талантливыхъ дѣятелей, поспѣшило къ подножію престола съ совѣтами и указаніями, предостереженіями и опасеніями.

Здѣсь не мѣсто говорить о различныхъ пожеланіяхъ, высказывавшихся въ началѣ царствованія Императора Александра

Павловича на счетъ реформъ въ области народнаго просвѣщенія и народнаго хозяйства, въ различныхъ его отрасляхъ. Мы поговоримъ только о пожеланіяхъ, касавшихся организаціи власти и ея органовъ, такъ какъ въ осуществленіи этихъ вожделѣній постоянно отводилась болѣе или менѣе широкая роль Сенату.

Мысль о коренной реформѣ государственнаго строя Россіи, въ смыслѣ ограниченія неограниченной монархической власти или олигархическимъ учрежденіемъ, или народнымъ представительствомъ на сословныхъ началахъ, имѣла сравнительно рѣд-



Съ рис. съ натури А. Тоселли.

Видъ зданія Сената на панорамѣ 1820 г.

Собств. Великаго Князя Николая Михаиловича.

кихъ сторонниковъ въ 1801 году. Имѣются глухія свѣдѣнія о намѣреніи заговорщиковъ 11 марта, послѣ устраненія отъ престола Императора Павла I, потребовать отъ Александра подписанія конституціоннаго акта.

Въ этомъ дѣлѣ и Сенатъ долженъ былъ играть какую то, впрочемъ весьма неопредѣленную, роль. Но эта мысль только промелькнула въ собраніяхъ заговорщиковъ и, насколько намъ извѣстно, не существуетъ никакихъ документальныхъ доказательствъ этого плана. Почти черезъ два десятилѣтія, въ совѣщаніяхъ „декабристовъ“, вновь появляется мысль о привлеченіи Сената къ участію въ предполагавшемся государственномъ переворотѣ.

Убѣжденныхъ сторонниковъ конституціонныхъ идей въ западно-европейскомъ смыслѣ въ 1801 году можно было, пожалуй,

найти только въ Кабинетѣ Императора и въ средѣ немногихъ сановитыхъ людей, болѣе или менѣе близкихъ Монарху. Но и здѣсь конституціонныя идеи получили какую то оригинальную окраску. Въ первомъ засѣданіи Негласнаго Комитета (24 іюня 1801 г.) задача его была формулирована слѣдующимъ образомъ: „прежде всего узнать дѣйствительное положеніе дѣлъ, затѣмъ реформировать различныя части администраціи и, наконецъ, обезпечить государственныя учрежденія конституціею, основанною на истинномъ духѣ русскаго народа" [1]).

А значеніе слова: „конституція" опредѣлено однимъ изъ самыхъ близкихъ къ Императору лицъ, графомъ П. А. Строгановымъ, слѣдующимъ образомъ: „Конституція есть законное признаніе правъ народа и тѣхъ формъ, въ которыхъ онъ можетъ осуществлять эти свои права. Для укрѣпленія дѣйствительности этихъ правъ необходимо имѣть обезпеченіе, что посторонния власти не воспрепятствуютъ пользованію этими правами. Гдѣ нѣтъ такого обезпеченія, которое воздерживало бы правительство отъ мѣръ, противныхъ интересамъ народа, тамъ нѣтъ и конституціи. Такимъ образомъ, въ конституціи три части: установленіе правъ, пользованіе ими и обезпеченіе ихъ" [2]).

Такія конституціонныя гарантіи имѣли цѣлью не столько ограниченіе власти Монарха, сколько ограниченіе свободы дѣйствій различныхъ правительственныхъ учрежденій, столь часто на глазахъ людей того времени парализовавшихъ благія намѣренія Монарховъ и извращавшихъ Ихъ волю.

Тогдашнее общество такъ глубоко было убѣждено въ способности и волѣ молодого Государя осчастливить Россію, что оно, за рѣдкими исключеніями, не желало вовсе ограничивать Его благодѣтельную власть.

Если, какъ увидимъ ниже, при обсужденіи вопроса объ устройствѣ Сената, иногда подавались голоса въ пользу образованія изъ него „политическаго тѣла", то цѣль этихъ проектовъ, опять таки, не заключалась въ ограниченіи Сенатомъ Монаршей власти, а такъ же, какъ и въ сходныхъ проектахъ XVIII столѣтія (Панина, князя Щербатова, Десницкаго), въ обезпеченіи за Сенатомъ должной самостоятельности и независимости въ средѣ другихъ

[1]) Вел. Князь Николай Михаиловичъ „Графъ П. А. Строгановъ. (1774—1817)" т. II. стр. 13.

[2]) Тамъ же, стр. 12.

учрежденій и должнаго авторитета въ глазахъ населенія, которое, какъ полагали, къ высшему органу администраціи и суда, составленному, цѣликомъ или частью, изъ выборныхъ представителей сословій, отнесется съ большимъ довѣріемъ, нежели къ чисто бюрократическому учрежденію, члены котораго слишкомъ часто подпадали подъ вліяніе субалтерновъ-секретарей.

Во всякомъ случаѣ, конституціонныя вожделѣнія въ первое время царствованія Александра были или весьма неопредѣленны, или откровенно не высказывались. Высшіе слои общества и примыкавшіе къ нимъ средніе элементы, т. е. постепенно, со времени Екатерины II зарождавшаяся русская интеллигенція, желая сохраненія неограниченной власти Александра, надѣялись, при сохраненіи самодержавія и благодаря сохраненію его, достигнуть одной цѣли, наиболѣе важной и давно желанной: упроченія законности.

Вѣкъ за вѣкомъ проходилъ. Одинъ Государь за другимъ принимался за водвореніе законности въ управленіи и правды въ судахъ. И Иванъ Грозный, въ свѣтлую пору своего царствованія, и первые Цари дома Романовыхъ неоднократно выражали опредѣленное намѣреніе дать твердую законную почву русской жизни. Петръ Великій и Екатерина II объявляли водвореніе законности главною цѣлью своей реформаторской дѣятельности. На отсутствіе законности и правды продолжали жаловаться всюду, и Верховная власть знала, что жалобы были справедливы.

Въ Россіи даже не успѣло выработаться твердое и опредѣленное понятіе „законъ", въ отличіе отъ другихъ формъ велѣній власти. „Вплоть до учрежденія Государственнаго Совѣта, въ 1810 году, въ Россіи не было никакой опредѣленной отличительной формы законодательныхъ актовъ" (Н. Коркуновъ).

Не отрицая высказаннаго въ литературѣ [1]) мнѣнія, что въ сознаніи общества и самого правительства не изгладилось представленіе о законѣ, объ уложеніи, какъ о чемъ то существенно отличающемся отъ простого указа; что на то положеніе вещей, при которомъ все управленіе государствомъ опредѣлялось указами, само правительство смотрѣло какъ на порядокъ временный и нежелательный; что все снова Верховная власть заявляла о своемъ намѣреніи издать новое уложеніе, взамѣнъ стараго, соборнаго и новоуказныхъ статей,—вѣрно также, тѣмъ не менѣе,

[1]) Коркуновъ, Указъ и Законъ, стр. 309.

что чѣмъ дальше, тѣмъ больше въ населеніи, а въ особенности въ кругахъ государственныхъ слугъ, ослабѣвало не только сознаніе о различіи между закономъ, какъ высшей общей и постоянной нормой, и указомъ, какъ нормой съ закономъ неравноправной, но и сознаніе различія между велѣніемъ Верховной власти и распоряженіями ея органовъ.

Коркуновъ говоритъ [1]) „и въ XVIII столѣтіи не всякое выраженіе воли Монарха получало силу закона, и тогда для обязательной силы воли Монарха требовались нѣкоторыя формальныя условія. Да иначе и не можетъ быть ни въ какомъ государствѣ. Такой порядокъ, при которомъ бы всякое случайно выраженное пожеланіе Монарха уже признавалось создающимъ обязательныя нормы, былъ бы стѣснителенъ и невыносимъ прежде всего для самого Монарха. Хорошо имѣть много золота, но если все, къ чему прикасается человѣкъ, станетъ превращаться въ золото, то онъ умретъ съ голода. Хорошо обладать властью, но если каждое сказанное слово превращается въ обязательное велѣніе, то такой избытокъ власти не можетъ не гнести властителя".

Монархи въ Россіи вовсе не рисковали, что всякое сказанное Ими слово превращалось не на словахъ только, но и на дѣлѣ, въ обязательное велѣніе. Напротивъ, слишкомъ часто, даже повелѣнія, данныя именно для того, чтобы стать обязательною нормою, теряли свою силу за порогомъ царскаго кабинета и, вмѣсто единаго, самодержавнаго законодателя, Россія имѣла многихъ мелкихъ.

Высочайшія повелѣнія издавались не только въ формѣ письменныхъ и „заручениыхъ" указовъ, какъ то требовалось „Генеральнымъ Регламентомъ" Петра Великаго, но и въ формѣ указовъ, словесно объявляемыхъ. Верховная власть сознавала неудобство такого порядка: изданъ былъ рядъ указовъ, регулировавшихъ порядокъ изданія и ограничивавшихъ случаи допущенія словесно объявляемыхъ Высочайшихъ повелѣній. Однако къ концу столѣтія кругъ лицъ, имѣющихъ право объявлять словесныя повелѣнія, былъ расширенъ, и, наконецъ, 13 ноября 1796 г. Павелъ I придалъ силу именныхъ указовъ повелѣніямъ, даваемымъ при паролѣ. Въ докладѣ министра внутреннихъ дѣлъ о но-

---

[1]) Коркуновъ, Указъ и Законъ, стр. 310.

вомъ образованіи Экспедиціи Государственнаго Хозяйства, въ 1802 г. (редактированномъ Сперанскимъ), какъ на одно изъ условій дезорганизаціи русскаго управленія въ XVIII столѣтіи, указано на отсутствіе различія между указами именными и объявляемыми.

Даже если бы попытки кодификаціи удались, если-бы удалось составить хотя бы сводное уложеніе, и тогда отсутствіе точнаго критерія понятія „законъ" дало бы себя чувствовать самымъ тягостнымъ, какъ для Верховной власти, такъ и для подданныхъ, образомъ. Но извѣстно, что многочисленныя комиссіи, призванныя къ кодификаціоннымъ работамъ, какъ при участіи представителей сословій, такъ и въ чисто бюрократическомъ составѣ, ни къ чему не привели. По мѣткимъ словамъ одного современника царствованія Александра I [1]), „Законоположенія по всѣмъ предметамъ разсѣяны были въ неисчислимомъ множествѣ отдѣльныхъ указовъ и постановленій, не приведенныхъ ни въ какую систему. Было также большое количество отдѣльныхъ уставовъ и положеній, но они были редактированы съ крайнею неумѣлостію. Въ нихъ нерѣдко, подъ однимъ общимъ заглавіемъ, были соединены самые разнородные предметы, такъ что развѣ только счастливый случай могъ въ этомъ хаосѣ повести къ отысканію нужнаго постановленія. Дѣлопроизводители, обязанные въ своихъ докладахъ приводить законы, составляли сами для своего употребленія небольшіе своды и указатели, да и въ нихъ не было ручательства, что приводимый указъ имѣетъ полную обязательную силу, и что онъ не былъ отмѣненъ или видоизмѣненъ позднѣйшимъ постановленіемъ и это послѣднее обстоятельство нерѣдко выходило наружу въ спорныхъ дѣлахъ". Сперанскій, въ запискѣ „Объ устройствѣ судебныхъ и правительственныхъ учрежденій въ Россіи" (1803 г.), въ одномъ изъ примѣчаній, говоритъ: „Я не знаю, извѣстно ли правительству, что въ Сенатѣ нѣтъ книгъ законныхъ и что во всѣхъ губерніяхъ судьба людей и имущества рѣшается по письменнымъ тетрадямъ, содержащимъ въ себѣ самыя безобразныя и невѣрныя выписки законовъ". И самъ законодатель терялся въ хаосѣ законодательства и всякимъ злоупотребленіямъ былъ открытъ широкій просторъ. Русская юриспруденція была въ младенческомъ состояніи. Интересы власти и подданныхъ требовали

[1]) Пржеславскій, Воспоминанія. Русская Старина, томъ II.

учрежденія, которое играло бы роль хранилища законовъ, не въ смыслѣ пассивнаго регистратора издававшихся указовъ, а хранилища, имѣвшаго право обращать вниманіе Верховной власти на противорѣчія новыхъ законовъ старымъ и право толкованія неясныхъ и неопредѣленныхъ узаконеній.

Екатерина II въ ст. ст. 22, 23, 24 и 25 знаменитаго Наказа Комиссіи о сочиненіи проекта новаго Уложенія писала: „Надобно имѣть хранилище законовъ. Сіе хранилище нигдѣ не можетъ быть, какъ въ государственныхъ правительствахъ, которыя народу извѣщаютъ вновь сдѣланные и возобновляютъ забвенію преданные законы. Сіи правительства, принимая законы отъ Государя, разсматриваютъ оные прилежно, и имѣютъ право представлять, когда въ нихъ сыщутъ, что они противны уложенію. А если въ нихъ ничего такого не найдутъ, вносятъ оные въ число прочихъ, уже въ государствѣ утвержденныхъ, и всему народу объявляютъ въ извѣстіе“. А въ ст. 21 еще рѣшительнѣе было сказано: „Законы симъ правительствамъ дозволяющіе представлять, что такой то указъ противенъ уложенію, что онъ вреденъ, теменъ, что нельзя по оному исполнить, и опредѣляющіе напередъ, какимъ указамъ должно повиноваться, и какъ по онымъ чинить исполненіе. Сіи законы несомнѣнно суть дѣлающіе твердымъ и неподвижнымъ установленіе всякаго государства“. Наконецъ, въ ст. 26 сказано: „Въ Россіи Сенатъ есть хранилище законовъ“.

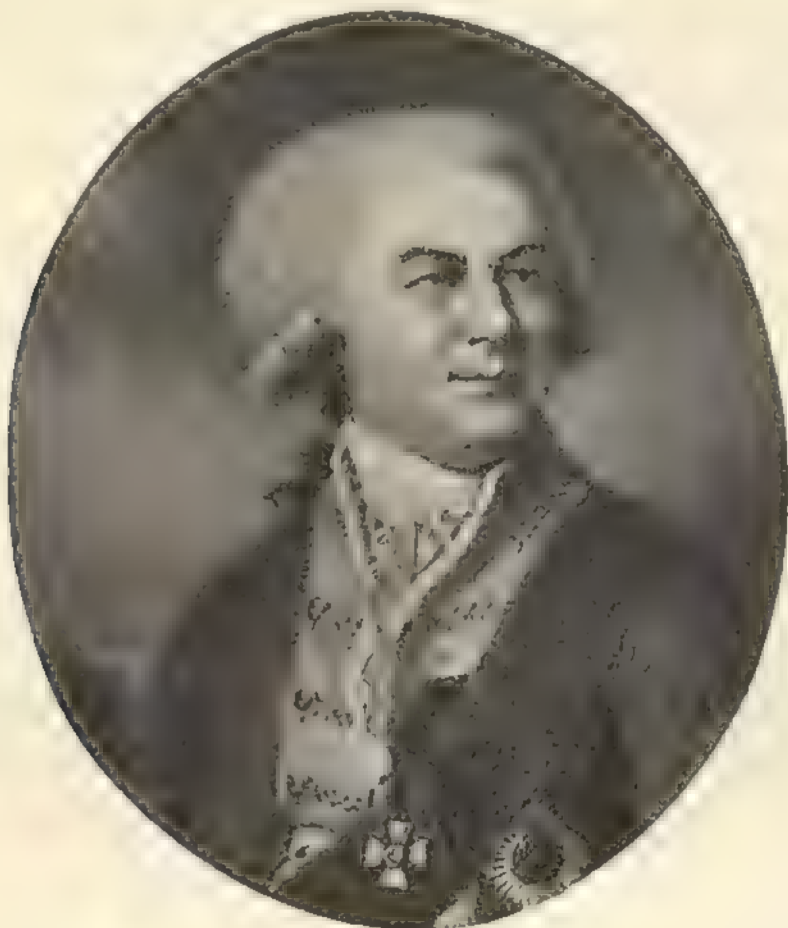
Въ проектѣ организаціи Сената, составленномъ Екатериной въ 1788 году, предполагалось предоставить ему право: „единогласно“ дѣлать представленія о неудобствѣ закона, но, въ случаѣ подтвержденія его самодержавною властью, законъ долженъ былъ быть безпрекословно исполненъ. Наконецъ, Екатерина даже предполагала предоставить Сенату право постановленіями объ исполненіи и зарегистрированіемъ придавать силу указамъ. О такихъ широкихъ и серьезныхъ законоохранительныхъ правахъ Сената мечтало не мало лицъ, стоявшихъ за возстановленіе авторитета Сената, отнюдь не посягая тѣмъ самымъ на полноту державной власти Монарха.

Что касается права толкованія законовъ, то, какъ извѣстно, Сенатъ былъ лишенъ его въ 1763 году. Императрица предписала ему буквально примѣнять законы, не измѣняя въ нихъ ни единой литеры. По Ея мнѣнію, право толкованія законовъ должно оставаться исключительнымъ атрибутомъ Верховной законодательной власти.

Почти общимъ было желаніе признанія за Сенатомъ права толкованія законовъ и права представленія о неудобствахъ или противорѣчіяхъ во вновь издаваемыхъ указахъ. За то не было согласія по вопросу: призвать ли Сенатъ къ участію въ законодательной дѣятельности или нѣтъ. Со времени Екатерины II Сенатъ въ законодательствѣ участія почти не принималъ. Всѣ крупные законодательные акты Ея царствованія были созданы внѣ стѣнъ Сената, и усиливалось мнѣніе о необходимости особаго органа, содѣйствующаго Монарху въ осуществленіи Имъ законодательной власти, будь то коллегія лицъ, лично Имъ избранныхъ, или собраніе лицъ, избранныхъ, если не изъ всего населенія, то, по крайней мѣрѣ, изъ среды высшаго сословія.

Съ законоохранительной задачей, въ широкомъ смыслѣ, въ ближайшей связи стояла задача надзора за дѣятельностью все болѣе разъединяющихся органовъ управленія. Отсутствіе единства въ управленіи давало себя чувствовать самымъ пагубнымъ образомъ. Личное усмотрѣніе и въ столичныхъ, а тѣмъ болѣе въ мѣстныхъ, учрежденіяхъ не встрѣчало нигдѣ отпора. И убѣжденные сторонники сохраненія или, вѣрнѣе, возстановленія коллегіальнаго начала, и тѣ, кто признавалъ необходимымъ и полезнымъ сосредоточіе руководства отдѣльными отраслями управленія въ рукахъ единоличныхъ властей, признавали необходимость объединяющаго органа, съ правомъ надзора и съ правомъ привлеченія къ отвѣтственности тѣхъ, кому было ввѣрено то или иное вѣдомство. Объединеніе широкихъ отраслей государственныхъ дѣлъ въ рукахъ генералъ-прокурора, какъ то имѣло мѣсто въ царствованіе Екатерины II и Павла I, многими признавалось предосудительнымъ. Личное усмотрѣніе, произволъ и властолюбіе, какъ показалъ опытъ, давали слишкомъ широкій просторъ случаю и лишали государственное управленіе столь необходимаго и желаннаго фактора: постоянства. Но возникалъ вопросъ: могъ ли Сенатъ, какъ высшій органъ суда, быть, вмѣстѣ съ тѣмъ, и органомъ-объединителемъ и органомъ надзора за управленіемъ. И теоретическія соображенія, преклоненіе предъ началомъ раздѣленія властей, и соображенія практическія, сознаніе, что формы и условія дѣятельности высшаго суда не сходны съ порядкомъ дѣятельности высшаго „правительствующаго“ учрежденія,—наводили на мысль о раздѣленіи Сената на два, по возможности, совершенно отдѣленныхъ другъ отъ друга

учрежденія. Мысль о созданіи двухъ Сенатовъ: судебнаго и правительствующаго, находила болѣе или менѣе убѣжденныхъ сторонниковъ и чѣмъ дальше, тѣмъ глубже она укоренялась. Самъ Монархъ и Его ближайшіе, какъ офиціальные, такъ и неофиціальные, совѣтники признавали зданіе русской администраціи „безобразнымъ". Не лучше, если не хуже, дѣло обстояло съ судомъ.



Гр. П. В. Завадовскій.

Формы процесса, установленныя еще Петромъ въ Воинскомъ уставѣ 1716 и въ указѣ о формѣ суда 1723 г., были крайне тягостны и сложны. Организація судовъ, не смотря на реформы Екатерины II, осталась крайне неудовлетворительною. Юридически образованныхъ судей, можно сказать, совсѣмъ не было. Коллегія судей была въ полной зависимости отъ секретарей, канцелярскихъ рутинеровъ. Волокита, сутяжничество, взяточничество и ябеда царили въ судахъ и положеніе дѣла въ высшемъ судѣ, въ Сенатѣ, было ничуть не лучше, нежели въ среднихъ и низшихъ инстанціяхъ. Масса инстанцій, число которыхъ доходило въ извѣстныхъ случаяхъ до семи, тормозила движеніе судебныхъ дѣлъ самымъ невыносимымъ образомъ. Не смотря на неодно-

кратно выраженную волю Верховной власти ограничить движенiе судебныхъ дѣлъ Сенатомъ, какъ послѣдней инстанцiей, и не допускать жалобъ на рѣшенiя Сената, и при Екатеринѣ, а еще болѣе при Павлѣ, на рѣшенiя Сената поступали жалобы къ Монарху и Сенатъ пересталъ, фактически, быть послѣдней инстанцiей.

Объ отчаянномъ положенiи судебнаго строя въ началѣ XIX столѣтiя можно судить по слѣдующимъ словамъ Императора Александра I, въ Именномъ указѣ, данномъ графу Завадовскому 25 августа 1801 года [1]): „Графъ Петръ Васильевичъ. Зная, что образъ производства дѣлъ, до нынѣ существующiй, вмѣсто того, чтобы охранять обрядами своими правосудiе и помогать его дѣйствiю, чрезмѣрно затрудняетъ успѣшное его теченiе, что большая часть жалобъ суть и всегда были на медленность рѣшенiя, что правила обрядовъ, бывъ разсѣяны во многихъ законахъ, едва лучшими законоискусниками во всей подробности ихъ свѣдомы, и что, наконецъ, дѣла разнородныя, бывъ подчинены одной и той же формѣ ни существу ихъ, ни количеству, ни времени, ни степени настоящаго просвѣщенiя не свойственной, по самой необходимости влачатся въ продолженiе многихъ лѣтъ безъ рѣшенiя, и самые простые и удоборѣшимые споры, воспрiявъ форму сiю, превращаются въ тяжкiя и раззорительныя тяжбы....“

Формы уголовнаго процесса не обезпечивали безпристрастiя и человѣколюбiя. Гражданскiй процессъ страшилъ своей тяжеловѣсной сложностью и безконечной длительностью. Была еще одна часть процесса, которая вызывала небезосновательныя жалобы: это такъ называемыя казенно-тяжебныя дѣла, споры между фискомъ и частными лицами. Въ этихъ спорахъ, такъ жаловались современники, интересы частные не были обезпечены должнымъ образомъ; фискъ, какъ сторона въ процессѣ, пользовался слишкомъ сильными преимуществами. Пожеланiя реформы въ этой области имѣли, кромѣ того, значенiе въ томъ смыслѣ, что жаловавшiеся на неустройство шли, въ своихъ вожделѣнiяхъ относительно реформы процесса казны съ частными ея контрагентами, дальше вопроса о порядкѣ рѣшенiя казенно-тяжебныхъ дѣлъ. Ими, хотя далеко не всегда ясно, чувствовалась необходимость упорядоченiя рѣ-

[1]) П. С. З. № 19989, „О составленiи проекта положенiя о формѣ суда“.

шенія спорныхъ вопросовъ не только тамъ и тогда, когда государство вступало въ столкновенія съ частными лицами, какъ казна, какъ юридическое лицо, но и въ тѣхъ случаяхъ, когда возникалъ споръ о столь скромныхъ въ то время публичныхъ правахъ подданныхъ и о нарушеніи ихъ органами власти. Современники, по крайней мѣрѣ наиболѣе вдумчивые, ощупью подбирались къ важному вопросу объ организаціи административной юстиціи въ Россіи и о правѣ жалобы на дѣйствія административныхъ органовъ, независимо отъ разрѣшенія на то начальниковъ ихъ, объ учрежденіи такого высоко и авторитетно поставленнаго органа, къ которому подданный могъ безбоязненно прибѣгать въ борьбѣ съ административною неправдою и который рѣшалъ бы дѣло безпристрастно и независимо. Эти идеи, до которыхъ доразвились весьма немногіе, были отнюдь не признаками ихъ привязанности къ мысли о коренномъ переворотѣ всего государственнаго строя, объ ограниченіи столь необходимой въ то время абсолютной власти Монарха, задумавшаго въ глубинѣ души крупнѣйшую соціальную реформу: отмѣну крѣпостного права. То было сознаніе, что разъ въ самодержавной монархіи—единственный источникъ всѣхъ законовъ и всѣхъ правъ и обязанностей, на нихъ основанныхъ, есть самодержавная власть, то единство источника обусловливаетъ собою одинаковую незыблемость всѣхъ правъ, дарованныхъ самодержцемъ, что права администраціи не священнѣе правъ подданныхъ и что всякое нарушеніе права подданнаго, дарованнаго ему самодержцемъ,—есть нарушеніе воли самодержца [1]).

[1]) Регулированіе порядка рѣшенія казенныхъ тяжебныхъ дѣлъ казалось настолько важнымъ, что въ проектъ „Всемилостивѣйшей грамоты Россійскому народу жалуемой", которая должна была быть объявлена въ день коронованія Императора Александра I,—внесена была ст. 21, слѣдующаго содержанія: „Въ случаѣ какого либо тяжебнаго или законнаго разбирательства между казною и частнымъ лицомъ, казна не иначе въ законѣ должна быть почитаема, какъ обыкновенный истецъ или отвѣтчикъ. Повѣренный, обязанный защищать права казенныя, не долженъ имѣть никакого преимущества или предпочтенія противъ своего соперника, а въ отношеніи его надлежитъ наблюдать тѣ самыя въ судопроизводствѣ формы, обряды и порядокъ, которые положены для частныхъ лицъ, ибо достоинство или преимущества истца или отвѣтчика не долженствуютъ имѣть ни малѣйшаго вліянія на существо дѣла, ни на обрядъ въ собираніи справокъ, ни на судопроизводство, а всего паче на рѣшеніе и приговоръ. Всѣ лица равно законамъ суть подвластны". Проектъ составленъ Трощинскимъ или гр. А. Р. Воронцовымъ.

Ср. бумаги Рѣпинскаго въ Имп. Публ. Библ. На поляхъ карандашемъ поправки рукою Сперанскаго.

Отводя Сенату широкую и важную роль въ качествѣ учрежденія законоохранительнаго, органа надзора, органа законосовѣщательнаго и, наконецъ, въ качествѣ высшаго суда, общественное мнѣніе высказывало и пожеланія на счетъ реорганизаціи внутренняго состава и взаимоотношеній сенатской коллегіи съ одной стороны, прокуратуры и канцеляріи съ другой стороны, и на счетъ реформы дѣлопроизводства Сената. Сознавалась необходимость обезпеченія независимости сенаторовъ отъ различныхъ постороннихъ на нихъ вліяній, признанія за ними привилегіи несмѣняемости. Усилить независимость Сената надѣялись введеніемъ въ его составъ выборнаго элемента. Избранники высшаго, дворянскаго сословія должны были придать Сенату бо́льшую самостоятельность. Привлеченіе выборныхъ изъ среды дворянства должно было содѣйствовать, въ извѣстной степени, и возвышенію дворянскаго сословія. Дѣлопроизводство въ Сенатѣ должно было быть упрощено; преобладающее вліяніе канцеляріи и прокуратуры должно было быть сведено въ болѣе скромныя границы. Говорили о необходимости реформы порядка апелляціи и ревизіи, заговорили объ установленіи кассаціоннаго порядка, въ видахъ борьбы съ нарушеніемъ процессуальныхъ формъ въ низшихъ и среднихъ судебныхъ инстанціяхъ. Однимъ словомъ, вокругъ вопроса о возстановленіи правъ Сената и обезпеченія его авторитета на будущее время, сгрупировались самые различные расчеты и надежды на будущій упорядоченный и правомѣрный строй внутренней государственной жизни Россіи.

Князь Чарторыйскій въ своихъ запискахъ иронически замѣчаетъ: „Мы предполагаемъ, что Императоръ во снѣ слышалъ голосъ, который кричалъ ему на ухо: Сенатъ, Сенатъ“.

Эта иронія едва ли была основательна. Мы старались объяснить тѣ поводы, которые побуждали современниковъ молодого Императора возлагать всѣ свои надежды въ дѣлѣ преобразованія русскаго управленія въ духѣ закономѣрности именно на Сенатъ, какъ на древнѣйшее изъ существовавшихъ государственныхъ учрежденій, которое если и не много, то хоть что нибудь сдѣлало въ пользу упорядоченія управленія. Какъ же отнесется Александръ къ Сенату, какую роль отведетъ Онъ ему въ осуществленіи предпринятыхъ и предположенныхъ реформъ?

Ясныхъ и опредѣленныхъ мнѣній Императоръ не составилъ себѣ на этотъ счетъ. Извѣстно, что Онъ въ первое время своего царствованія стоялъ подъ вліяніемъ двухъ партій при дворѣ.

Ни одна изъ нихъ не имѣла исключительнаго и рѣшающаго вліянія. Онъ внималъ партіи старыхъ дѣльцовъ временъ Екатерины, рисовавшихъ въ розовомъ свѣтѣ русскіе государственные порядки въ два великихъ царствованія XVIII столѣтія, нерѣдко грѣша незнаніемъ исторіи.

Писалъ же одинъ изъ наиболѣе просвѣщенныхъ сторонниковъ этой партіи консерваторовъ, графъ С. Р. Воронцовъ, 15 лѣтъ спустя, въ письмѣ къ графу Растопчину, объ Александрѣ: „Надо надѣяться, что Онъ увидитъ, что пора организовать порядокъ и управленіе въ своей странѣ, которые погибнутъ, если Онъ не приведетъ дѣла въ тотъ же видъ, въ какомъ они были въ этомъ отношеніи со временъ учрежденія Сената Петромъ Великимъ до перваго года царствованія покойной Императрицы. Она начала дѣлать нововведенія, сынъ Ея все низвергнулъ, не ставя ничего на мѣсто того, что было Имъ разрушено. Россія устояла противъ всей континентальной Европы, которую влекъ за собой Бонапарте, но она не устоитъ противъ внутренняго безпорядка, и только одинъ Сенатъ и учрежденіе коллегій, основанныхъ Петромъ Великимъ, могутъ помочь злу, какое дѣлаютъ и будутъ всегда дѣлать министры, которые работаютъ съ Государемъ наединѣ.“ Такая же произвольная конструкція исторіи встрѣчается, сплошь да рядомъ, и въ запискахъ и мнѣніяхъ другихъ сановниковъ Екатерининскаго времени, -Державина, Трощинскаго и Завадовскаго.

Другая партія, если можно говорить о „партіяхъ“ вообще, состояла изъ молодыхъ, отлично образованныхъ личныхъ друзей Императора, вошедшихъ въ извѣстный „Негласный Комитетъ“,— изъ князя А. Чарторыйскаго, графа П. А. Строганова, графа В. П. Кочубея и Н. Н. Новосильцова, съ которыми, уже съ первыхъ мѣсяцевъ царствованія, работалъ будущій любимецъ Александра—Сперанскій.

Вопреки издавна установившемуся мнѣнію, что эта молодежь не знала Россіи, ея потребностей, что они, эти молодые совѣтники, были западно-европейскими доктринерами, нужно, напротивъ, признать, что они лучше своихъ противниковъ оцѣнивали дѣйствительное положеніе вещей, дѣйствительный, а не воображаемый

порядокъ „коллежскаго“ управленія XVIII столѣтія, что они отнюдь не имѣли намѣренія производить крутой ломки русскихъ государственныхъ учрежденій, а, напротивъ, совѣтовали Монарху вводить реформы исподволь, пользоваться и старыми учрежденіями, но не чуждаться новшествъ, если таковыя вызваны дѣйствительно необходимостью, и отмѣнять старыя установленія только тогда, когда ихъ непригодность доказана на опытѣ. Изданные Великимъ Княземъ Николаемъ Михаиловичемъ, записанные гр. Строгановымъ „протоколы“ Негласнаго Комитета [1]) и другіе, напечатанные въ этомъ капитальномъ трудѣ, матеріалы служатъ лучшимъ доказательствомъ, что многіе страстные упреки, высказанные противъ тенденцій и характера дѣятельности членовъ Негласнаго Комитета, далеко не достаточно обоснованы. Совѣтники Александра были, можетъ быть, смѣлѣе и методичнѣе самого Императора, но они не внушали Ему никакихъ фантастическихъ, несбыточныхъ плановъ и неосуществимыхъ намѣреній. Если бы ихъ совѣты имѣли дѣйствительно радикальный, фантастическій характеръ, то Александръ отдалилъ бы ихъ отъ себя не черезъ два года, а черезъ мѣсяцъ. Августѣйшій авторъ упомянутаго труда правильно замѣчаетъ [2]):

„Говорятъ и повторяютъ, что всѣ преобразованія, надъ которыми такъ много трудились въ первые годы XIX столѣтія, исходили отъ Императора Александра I. Согласно съ этимъ укоряютъ и клянутъ перемѣну, будто бы происшедшую позже во взглядахъ и намѣреніяхъ старшаго внука Екатерины II. Это не столько недоумѣніе, какъ большая ошибка.

Не подлежитъ никакому сомнѣнію, что Императоръ Александръ I, вслѣдъ за воцареніемъ, многимъ былъ недоволенъ, многое желалъ измѣнить, даже исправить, какъ, равнымъ образомъ, несомнѣнно, что ни одна изъ произведенныхъ въ это время реформъ не исходила отъ Него лично, что всѣ онѣ были не безъ труда внушаемы Ему, при чемъ Его согласіе добывалось нерѣдко съ большими усиліями. Императоръ Александръ I никогда не былъ реформаторомъ, и въ первые годы своего царствованія Онъ былъ консерваторъ болѣе всѣхъ окружавшихъ его совѣтниковъ. Этимъ консерватизмомъ Александра I, въ связи съ мни-

---

[1]) „Графъ Павелъ Александровичъ Строгановъ“, томъ II.
[2]) Т. II стр. 8.

тельностію, нерѣшительностію и, въ первые годы царствованія, недостаткомъ опытности, и объясняется, что широкимъ реформаторскимъ замысламъ не соотвѣтствовали положительные результаты".

Не миновало и двухъ недѣль со времени воцаренія Александра, какъ 26 марта, Именнымъ указомъ, даннымъ Сенату, объ упраздненіи Совѣта, учрежденнаго при дворѣ еще Екатериною II и продолжавшаго существовать и при Императорѣ Павлѣ Петровичѣ, Верховная власть объявила о намѣреніи учредить Совѣтъ „для уваженія Государственныхъ дѣлъ и постановленій". 30 марта появился указъ объ учрежденіи Непремѣннаго Совѣта для разсматриванія важныхъ государственныхъ дѣлъ. 5 апрѣля новому установленію данъ наказъ, въ коемъ назначеніе Совѣта (вскорѣ, какъ извѣстно, и офиціально называвшагося „Государственнымъ") было опредѣлено слѣдующими словами.

„Совѣтъ есть мѣсто, учреждаемое для разсмотрѣнія и уваженія дѣлъ государственныхъ. Сообразно важности его предустановленія, составляется онъ изъ особъ, довѣренностію Нашею и общею почтенныхъ. Число ихъ не ограничивается и зависитъ отъ Нашего усмотрѣнія. Совѣтъ учреждается при Насъ: слѣдовательно не имѣетъ онъ никакого дѣйствія внѣшняго, не входитъ ни въ какія распоряженія исполнительныя, и силы другой не имѣетъ, кромѣ силы соображенія. Изъ сего слѣдуетъ, что никакихъ указовъ и повелѣній отъ себя и имени своего онъ не издаетъ. Поручаемое ему отъ Насъ дѣло относится только къ части законодательной, исполнительная же предоставляется Сенату и мѣстамъ, ему подвластнымъ." Въ указѣ 30 марта было сказано, что „по силѣ онаго (т. е. наказа) Совѣтъ долженъ снабдить себя всѣми свѣдѣніями, до государственныхъ частей относящимися", что „о доставленіи ихъ по требованію Совѣта во всемъ совершенствѣ, соотвѣтственномъ важному ихъ предназначенію сего мѣста, Сенатъ Нашъ имѣетъ учинить надлежащимъ мѣстамъ точнѣйшія предписанія". Такимъ образомъ, появилось около Монарха постоянное законно-совѣщательное учрежденіе, которое, въ противоположность упраздненному Совѣту при Высочайшемъ дворѣ, не должно было носить одно имя „Государственнаго установленія, безъ ощутительнаго вліянія на дѣла общественныя", и должно было заниматься „предметами существенными".

Тѣмъ самымъ былъ рѣшенъ вопросъ, возвратитъ ли новое царствованіе Сенату значеніе законосовѣщательнаго учрежденія, и онъ былъ рѣшенъ въ отрицательномъ смыслѣ. 5 іюня 1801 г. появился указъ объ управленіи Комиссіею составленія законовъ графу Завадовскому, и предсѣдатель Комиссіи, графъ Петръ Васильевичъ Завадовскій получилъ Именной Высочайшій рескриптъ, въ которомъ, съ недопускающей никакихъ сомнѣній опредѣленностію, Монархъ высказалъ Свою твердую волю обезпечить закономѣрность въ Россіи и порвать съ господствомъ усмотрѣнія и анархіей беззаконія.

Въ этомъ рескриптѣ русскимъ пришлось прочесть слѣдующія знаменательныя слова, содержащія въ себѣ рѣзкое осужденіе господствовавшихъ порядковъ: „Поставляя въ единомъ законѣ начало и источникъ народнаго блаженства и бывъ удостовѣренъ въ той истинѣ, что всѣ другія мѣры могутъ сдѣлать въ государствѣ счастливыя времена, но одинъ законъ можетъ подтвердить ихъ на вѣки, въ самыхъ первыхъ дняхъ царствованія Моего и при первомъ обозрѣніи государственнаго управленія, призналъ Я необходимымъ удостовѣриться въ настоящемъ части сей положеніи.

Я всегда зналъ, что съ самаго изданія Уложенія и до дней Нашихъ, то есть въ теченіе почти одного вѣка съ половиною, законы, истекая отъ законодательной власти различными и часто противоположными путями, и бывъ издаваемы болѣе по случаямъ, нежели по общимъ государственнымъ соображеніямъ, не могли имѣть ни связи между собою, ни единства въ ихъ намѣреніяхъ, ни постоянности въ дѣйствіи. Отсюда всеобщее смѣшеніе правъ и обязанностей каждаго, мракъ, облекавшій равно судью и подсудимаго, безсиліе законовъ въ ихъ исполненіи, и удобность перемѣнять ихъ по первому движенію прихоти и самовластія“.

Отъ Государя, столь откровенно указывавшаго на главную язву общественной жизни Россіи, на отсутствіе законной подъ ней почвы и осуждавшаго столь часто практиковавшуюся ломку законовъ, по первому движенію прихоти и самовластія, можно было ожидать, что Онъ вооружитъ то учрежденіе, которое по опредѣленію Его державной Бабки было, или должно было быть, хранилищемъ законовъ, вѣрными средствами для исполненія этой великой задачи, что Онъ выведетъ его изъ того неопредѣленнаго положенія, въ которое оно попало благодаря различнымъ,

не доведеннымъ до конца или противорѣчивымъ реформамъ и контръ-реформамъ.

Не случайно, въ тотъ же день былъ данъ знаменитый указъ Сенату: „О сочиненіи Сенату особаго доклада о правахъ и обязанностяхъ его, для утвержденія оныхъ силою закона на незыблемомъ основаніи." Графъ П. А. Строгановъ разсказываетъ: „Императору было больно видѣть Сенатъ въ томъ унизительномъ состояніи, въ какое онъ попалъ въ послѣднее время, и потому Его Величество, считая это учрежденіе необходимымъ противовѣсомъ произволу, желалъ пріискать мѣры къ возвращенію ему прежняго значенія, какъ то было при Петрѣ Великомъ, и утвердить его авторитетъ на такомъ полномъ основаніи, чтобы онъ могъ сохранить его. Императоръ, полагая, что подобный трудъ могъ выполнить лучше всѣхъ самъ Сенатъ, поручилъ ему, указомъ 5 іюня 1801 года, изслѣдовать причины своего упадка и средства къ своему возстановленію.

Вотъ происхожденіе указа 5 іюня, который предписалъ Сенату выяснить причины его упадка и представить соображенія къ исполненію дѣла".

Строгановъ сообщаетъ эти свѣдѣнія въ протоколѣ 9 декабря 1801 года. Подъ 9 же мая онъ сообщаетъ о томъ, что Государь обдумываетъ проектъ возвращенія Сенату его бывшей власти и съ этой цѣлью Онъ желаетъ возложить на I-й департаментъ трудъ изслѣдованія, какія права потеряны Сенатомъ, и какія средства имѣются для возстановленія потеряннаго. Сообщая же о результатахъ совѣщанія съ Императоромъ, имѣвшаго мѣсто 24 іюня, онъ разсказываетъ: „Его Величество, говоря о Сенатѣ и о реформѣ, къ которой долженъ былъ привести Его указъ на этотъ счетъ, высказывалъ опасенія, что указанный шагъ не приведетъ къ желанному результату, и что Онъ думаетъ, что организація этого собранія на здравыхъ началахъ не можетъ быть достигнута иначе, какъ путемъ отъ Него лично исходящаго повелѣнія".

Государь, повидимому, уже сомнѣвался въ правильности обращенія къ Сенату за указаніемъ того, въ чемъ причины его упадка и какія права и обязанности должны быть присвоены ему. Неизвѣстно, какія обстоятельства побудили Его сожалѣть объ изданіи указа 5 іюня. Можетъ быть, свѣдѣнія о работѣ графа Завадовскаго и различныхъ вожделѣніяхъ, высказанныхъ къ тому

времени другими сенаторами, а можетъ быть на Него повліяли и различныя записки, Ему уже представленныя. 19 мая 1801 г. Государю было подано мнѣніе неизвѣстнаго лица по предположенію объ устройствѣ Сената. Тенденція этой записки направлена противъ мысли объ усиленіи власти Сената. Авторъ усматривалъ въ такомъ усиленіи Сената угрозу самодержавной власти. Въ этой запискѣ сказано: „Установленіе власти мѣсту присвоенной, т. е. власть посредствующая между Государемъ и подданными, былъ бы первый шагъ, да и большой, къ сему великому предмету. А сверхъ того нѣкоторыя узаконенія, сдѣлавъ ихъ коренными, заимствуя ихъ изъ существующихъ въ Англіи, на коихъ, можно сказать, основано благополучіе земли, какъ то habeas corpus, коими личная безопасность каждаго тоже ограждена была бы. Изъ сихъ двухъ славныхъ узаконеній можно было бы на первый случай много заимствовать, соглашая однако оныя съ нравами и настоящимъ нашимъ состояніемъ".

„Если сіи два базиса будутъ приняты, корень уже большой насажденъ будетъ нашему благополучію, а за симъ время, обстоятельства и, если смѣло сказать, обрѣтаемая опытность самимъ Государемъ будутъ водителями сихъ намѣреній, служащихъ къ созиданію благополучія Россіи".

А 29 іюня одинъ изъ сенаторовъ, не подписавшійся подъ поданной запиской, высказалъ убѣжденіе, что неловко самому Сенату представлять о расширеніи его власти и уваженія. Вѣрнѣе было бы, если бы самъ Монархъ, по своему усмотрѣнію, даровалъ Сенату тѣ права, которыя Онъ признаетъ необходимымъ видѣть въ рукахъ Сената въ интересахъ государства. И авторъ этой записки настаиваетъ на сохраненіи неограниченности власти Монарха, твердо вѣря въ благодѣтельное царствованіе Александра.

Впрочемъ, авторъ прибавляетъ: „Но при всей власти Государя въ единомъ лицѣ надобно, чтобы уже прочая сила была не въ 3-хъ или 4-хъ лицахъ, а была бы на то во многихъ вмѣстѣ особахъ, составляющихъ корпусъ, руководствуемый законами, а для сего и нѣтъ лучше мѣста, какъ Сенатъ, къ управленію коего подъ властію Монарха и народъ уже безъ мала почти цѣлое столѣтіе пріобыкъ" [1]).

[1]) Архивъ Госуд. Совѣта. Дѣла Комитета Предсѣд., бывшаго въ 1810 и 1811 г.г., тетр. VI.

II. Проекты реформы Сената въ 1801—1809 г.г.



Обращаясь къ Сенату съ повелѣніемъ объяснить: какія изъ его правъ утрачены и въ какомъ объемѣ они должны быть возстановлены, Верховная власть, вѣроятно, сама того не сознавая, повторила то, что за 60 лѣтъ тому назадъ сдѣлала Императрица Елисавета, когда Она, 2 декабря 1741 года, черезъ генералъ-прокурора князя Н. Ю. Трубецкого, приказала Сенату имѣть разсужденіе какъ о Сенатѣ, такъ и о Кабинетѣ, и какому правительству быть и „о томъ о всемъ, разсмотря прежнія положенія, подать всеподданнѣйшее мнѣніе".

Указъ Сенату былъ объявленъ въ слѣдующей редакціи:

„Уважая всегда Правительствующій Сенатъ, яко верховное мѣсто правосудія и исполненія законовъ, и зная сколь много права и преимущества, отъ Государей предковъ Моихъ ему присвоенныя, по времени и различнымъ обстоятельствамъ подверглись перемѣнѣ, къ ослабленію и самой силы закона, всѣмъ управлять долженствующаго, Я желаю возстановить оный на прежнюю степень, ему приличную и для управленія мѣстъ ему подвластныхъ толико нужную, и на сей конецъ требую отъ Сената, чтобы онъ, собравъ, представилъ Мнѣ докладомъ все то, что составляетъ существенную должность, права и обязанность его, съ отверженіемъ всего того, что въ отмѣну или ослабленіе оныхъ доселѣ введено было.

Права сіи и преимущества Сената Я намѣренъ поставить на незыблемомъ основаніи, какъ государственный законъ, и силою данной Мнѣ отъ Бога власти потщусь подкрѣплять, сохранять и содѣлать его на вѣки непоколебимымъ".

Первоначальная редакція указа была слѣдующая:

„Среди разныхъ частей государственнаго управленія Правительствующій Сенатъ, яко верховное мѣсто правосудія и исполненія законовъ въ Имперіи, всегда обращалъ на себя особенное вниманіе Монарховъ. Преимущества отъ Государей предковъ Моихъ въ разныя времена ему присвоенныя суть тому доказательствомъ. Признавая ихъ основаніемъ его дѣйствія и началомъ уваженія во всѣхъ мѣстахъ ему подвластныхъ, Я желаю, чтобы они были непоколебимы, какъ Государственный Законъ. Зная, сколь много съ теченіемъ времени и обстоятельствъ преимущества сіи измѣнились и тѣмъ дѣйствіе закона, всѣмъ управляющаго, ослабѣло, къ возстановленію его Я требую, чтобы Правительствующій Сенатъ собралъ и представилъ Мнѣ все, что доселѣ въ уклоненіе силы его допущено или постановлено было“ [1]).

Какъ видно изъ этой редакціи, первоначально на Сенатъ была возложена обязанность представить только историческія свѣдѣнія о причинахъ его „паденія“, а отнюдь не соображенія о томъ, чѣмъ быть Сенату на будущее время. Нѣтъ возможности выяснить, что побудило Императора Александра отказаться отъ этой первой редакціи и замѣнить ее другою, которая требовала отъ Сената какъ бы начертанія его будущей организаціи. Въ означенномъ указѣ особенное вниманіе обращаютъ на себя два мѣста, 1) Сенатъ и здѣсь опредѣленъ какъ „верховное мѣсто правосудія и исполненія законовъ“. О законосовѣщательныхъ функціяхъ ничего не говорится. 2) Монархъ говоритъ о „правахъ и преимуществахъ“ присвоенныхъ Сенату, какъ будто Сенатъ былъ дѣйствительно какой то „корпусъ“ или сословіе, а не учрежденіе, служащее опредѣленнымъ государственнымъ цѣлямъ. Мы увидимъ ниже, что въ самомъ Сенатѣ поднялись голоса, указывавшіе на неправильность употребленія словъ „права и преимущества“.

Академикъ Шторхъ, въ своемъ сочиненіи: „Russland unter Alexander I“, разсказываетъ слѣдующее о впечатлѣніи, произведенномъ на общество этимъ указомъ.

„Не подлежитъ никакому сомнѣнію, что Императоръ могъ безъ шума, болѣе краткимъ и вѣрнымъ путемъ, получить тѣ свѣдѣнія, какихъ Онъ требовалъ здѣсь столь публично и столь торжественно. Мы въ правѣ предполагать, что Онъ не безъ важ-

[1]) Архивъ Госуд. Сов., Дѣла Комитета Предсѣд. 1810—1811 г., тетр. VI листъ 1.

ныхъ причинъ отдалъ предпочтеніе публичному запросу, и потому можемъ съ вѣроятностью принять, что этотъ первый шагъ предназначенъ былъ къ тому, чтобы испытать общественное мнѣніе и приготовить умы къ предстоящимъ перемѣнамъ. И эта мѣра не осталась безъ своего дѣйствія. Впечатлѣніе, произведенное этимъ указомъ въ Сенатѣ, было всеобщее и въ нѣсколько дней оно сообщилось всей образованной публикѣ столицы. Вмѣсто того, чтобы ограничиться историческими объясненіями о томъ, чѣмъ былъ до сихъ поръ Сенатъ по существующимъ постановленіямъ и законамъ, это почтенное сословіе, напротивъ, собрало политическія мнѣнія отъ своихъ членовъ о томъ, чѣмъ Сенатъ могъ бы быть собственно въ новомъ порядкѣ вещей, и въ числѣ этихъ мнѣній находилось много такихъ, которыя были весьма свободно высказаны и довольно близко подходили къ основному источнику всѣхъ политическихъ золъ въ Россіи" [1]). Шторхъ продолжаетъ: „Часть націи ошибочно видѣла въ исчезновеніи произвольной власти безсиліе власти закономѣрной. При помощи правильно примѣненныхъ серьезныхъ мѣръ, нужно было ее отвратить отъ этого заблужденія. Другая часть, притомъ несравненно болѣе значительная, усматривала въ началахъ новой системы основы слишкомъ умѣреннаго государственнаго строя, не соотвѣтствующаго ни характеру націи, ни объему государства, и взирала съ боязливымъ ожиданіемъ на потрясеніе, которое, по ея мнѣнію, должно было неминуемо послѣдовать за такимъ внезапнымъ и неподготовленнымъ смягченіемъ въ осуществленіи верховной власти. Успокоить эту часть было задачей не лишней; большинство же личностей, къ какой бы партіи онѣ не принадлежали, согласно было въ томъ, что они смѣшивали высшую власть съ произволомъ, коль скоро то было выгодно ихъ личнымъ интересамъ". Выше было указано, что самъ Государь очень скоро началъ высказывать сомнѣніе въ правильности принятой мѣры. Графъ Строгановъ свидѣтельствуетъ, что члены Негласнаго Комитета неоднократно высказывали мнѣніе, что не слѣдуетъ вызывать впечатлѣніе, будто Государь дѣйствуетъ не по собственному почину и будто реформы навязываются какими либо учрежденіями или лицами.

Роль составителя доклада о правахъ, преимуществахъ и должности Сената выпала на долю графа П. В. Завадовскаго, какъ

[1]) Цитировано въ русскомъ переводѣ по Пыпину: Общественное движеніе въ Россіи при Александрѣ I, изд. 4, стр. 65.

извѣстно, поставленнаго во главѣ Комиссіи составленія законовъ, удостоеннаго упомянутаго выше рескрипта, бывшаго сенаторомъ въ царствованіе Екатерины II и вскорѣ назначеннаго членомъ уже Непремѣннаго (Государственнаго) Совѣта. Когда то онъ былъ авторомъ манифеста-введенія къ Учрежденію о губерніяхъ 1775 г.

Въ Архивѣ Государственнаго Совѣта, въ дѣлахъ Комитета Предсѣдателей 1810—1811 г., въ шестой тетради, находится проектъ устройства Сената, написанный на бѣло рукою Сперанскаго и относящійся, повидимому, къ преобразованію Сената въ 1801—1802 годахъ. На проектѣ карандашемъ помѣчено внизу; „Можно догадываться, что этотъ проектъ писанъ Сперанскимъ для графа Завадовскаго, или для Трощинскаго въ 1801 или въ началѣ 1802 года въ исполненіе указа 5 іюня 1801 года".

Извѣстно, что Сперанскій въ то время сблизился съ членами Негласнаго Комитета—Кочубеемъ, Строгановымъ, Новосильцовымъ и Чарторыйскимъ, что онъ составлялъ для нихъ записки и проекты [1]). Однако этотъ проектъ составленъ не Сперанскимъ, не для Завадовскаго и не для Трощинскаго. Проектъ этотъ составленъ на началахъ, сходныхъ съ планомъ Державина (о которомъ будетъ рѣчь ниже), т. е. на началѣ раздѣленія властей: законодательной, судебной, исполнительной и оберегательной.

Члены Негласнаго Комитета отнеслись отрицательно къ проекту Державина и едва ли есть основаніе полагать, что Сперанскій, близкій къ Кочубею, составилъ проектъ на этихъ, осужденныхъ его патрономъ началахъ. Сперанскій, повидимому, впослѣдствіи снялъ копію съ проекта.

Въ томъ же дѣлѣ имѣются слѣдующіе матеріалы, относящіеся къ времени составленія и обсужденія доклада графа Завадовскаго, съ поправками и помѣтками рукою Сперанскаго: листъ 17, Краткая схема преимуществъ Сената и, параллельно, указанія ихъ нарушеній; листъ 23—болѣе подробное изложеніе этой схемы, подъ заглавіемъ: „О причинахъ униженія Сената"; листъ 20: „Записка о преимуществахъ и должности Сената", также съ поправками рукою Сперанскаго.

Намъ не удалось выяснить, кто авторъ этихъ работъ, но, по нашему мнѣнію, нѣтъ основаній приписать ихъ Сперанскому [2]).

[1]) Середонинъ, статья „Сперанскій" въ Русскомъ Біографическомъ словарѣ 1909 г.

[2]) Эти матеріалы напечатаны въ Сборникѣ Археологическаго Института. Книга I. Спб. 1878 г. стр. 124—168.

Изложить содержаніе всѣхъ этихъ записокъ, къ сожалѣнію, нѣтъ возможности, за недостаткомъ мѣста. Мы приведемъ только упомянутую краткую схему, которая, вѣроятно, служила канвой для доклада Завадовскаго.

„Преимущества Сената".

Сенатъ есть верховное мѣсто исполненія всѣхъ законовъ въ Имперіи и высшее судилище гражданскихъ дѣлъ и уголовныхъ.

Какъ верховное мѣсто всякаго исполненія законовъ, имѣетъ онъ слѣдующія преимущества:

I) Точное и непосредственное управленіе всѣхъ присутственныхъ мѣстъ Имперіи.

Нарушеніе: Частными предписаніями и угрозами лицъ, внѣ Сената дѣйствующими, подчиненныя ему мѣста выведены у него изъ послушанія и указы его принимаются обрядомъ.

II. Никакая власть, кромѣ власти законодательной, перемѣнить или ограничить опредѣленія его не можетъ.

Нарушеніе: Сколько разъ указы Сената были перетолкованы и подъ видомъ изъясненій перемѣняемы и остановляемы частными предписаніями.

III. Онъ одинъ имѣетъ право назначать образъ исполненія законовъ.

Нарушеніе: Пользуясь неопредѣлительностью указовъ, подъ видомъ обряда исполненія часто извращали самое существо ихъ.

IV. Сенатъ одинъ можетъ давать указы по дѣламъ, въ подчиненныхъ ему мѣстахъ производящимся, и никто мимо его предписывать или взыскивать отвѣтовъ по симъ дѣламъ или объявлять указовъ не можетъ.

Нарушеніе: Кто не давалъ побудительныхъ предписаній по дѣламъ, производящимся въ губерніяхъ? Отсюда всеобщее смѣшеніе, неуваженіе къ симъ самымъ предписаніямъ, а паче къ Сенату.

V. Всѣ жалобы къ Государю, доходящія на подчиненныя Сенату мѣста, препровождаются на разсмотрѣніе Сената и одинъ онъ имѣетъ власть отвергнуть ихъ или уважить по закону.

Нарушеніе: Принятіе и уваженіе сихъ жалобъ мимо Сената было причиною, что всѣ присутственныя мѣста замѣшались въ ихъ должности, что губернаторы и прокуроры отправляли дѣла суда уѣзднаго и земскаго, Сенатъ превращался въ губернское правленіе, а правленіе входило въ обязанности палаты.

VI. Одинъ Сенатъ наполнялъ, по даннымъ ему правамъ, всѣ мѣста чиновниками, кромѣ избираемыхъ отъ дворянства, и награждалъ чинами на основанiи законовъ.

Нарушенiе: Извѣстно, что опредѣленiе и отрѣшенiе чиновниковъ, награжденiе чинами зависѣло единственно отъ генералъ-прокурорскихъ предложенiй, а Сенатъ сохранялъ только одинъ обрядъ, прикрывая волю генералъ-прокурора своимъ именемъ. Какимъ образомъ послѣ сего могъ онъ быть уважаемъ и взыскивать полность исполненiя, когда исполнители отъ него не зависѣли.

VII. Сенатъ имѣетъ право и обязанность дѣлать представленiя Государю, когда при исполненiи указовъ встрѣтитъ затрудненiя или противорѣчiя общимъ постановленiямъ.

Нарушенiе: Сенатъ часто не зналъ, что именно исполнить онъ долженъ, ибо часто сокрыты отъ него были причины дѣлаемыхъ ему указовъ. Онъ видѣлъ только затрудненiя и противорѣчiя, но извѣстны ли были они Государю, онъ не могъ сего проникнуть.

Какъ верховному судилищу дѣлъ гражданскихъ и уголовныхъ, присвояются Сенату слѣдующiя преимущества:

VIII. Всѣ опредѣленiя Сената почитаются правосудными и безпристрастными и никакая жалоба на департаменты иначе не прiемлется, какъ съ представленiемъ ея на общее самого Сената разсужденiе.

Нарушенiе: Какимъ образомъ Сенатъ могъ быть уважаемъ, когда окруженъ онъ тучами жалобъ въ неправосудiи, въ пристрастiи, недоразумѣнiи и прочемъ, когда большая часть дѣлъ его находится подъ разсмотрѣнiемъ извѣстныхъ лицъ, а самъ онъ непрестанно стоитъ, такъ сказать, подъ судомъ.

IX. На общее собранiе Сената никакая жалоба въ неправосудiи или пристрастiи не прiемлется; но если найдены въ ней будутъ обстоятельства, кои до свѣдѣнiя Сената не доведены и имъ не обсуждены, въ такомъ случаѣ препровождается она къ генералъ-рекетмейстеру, единственно для сличенiя съ дѣломъ и для поднесенiя экстракта, по коему бы обстоятельство приводимое можно было принять на уваженiе.

(Противъ этого пункта не указано „нарушенiя").

X. Въ мнѣнiяхъ своихъ по дѣламъ Сенатъ совершенно свободенъ и никакому влiянiю или управленiю, а паче взысканiю не подверженъ.

Нарушеніе: До какой степени отрѣшеніемъ цѣлыхъ департаментовъ, переводомъ сенаторовъ и прочими неисчислимыми образами сіе преимущество было нарушено, всѣмъ извѣстно. Во временные департаменты сенаторы переводились по неудовольствію и, такъ сказать, въ наказаніе.

XI. Въ случаѣ разногласія во всѣхъ общихъ собраніяхъ департаментовъ Сената, всѣ мнѣнія, на кои Сенатъ раздѣляется, вносить въ докладъ на усмотрѣніе Государя, не рѣшая по большинству голосовъ.

XII. Всѣ департаменты Сената, безъ различія временныхъ, признаются равными, ибо Сенатъ есть единственный.

Противъ двухъ послѣднихъ пунктовъ „нарушеній" не указано, хотя жалобы на замѣну единогласнаго рѣшенія рѣшеніемъ по большинству голосовъ высказывались сенаторами самыхъ различныхъ направленій.

Составленіе и обсужденіе доклада о правахъ и преимуществахъ Сената заняло время съ 5 іюня по 26 іюля 1801 года. Графъ Завадовскій всей душой предался возложенной на него задачѣ. Докладъ написанъ горячо и ярко. Вполнѣ справедливо отзывается объ этомъ докладѣ Градовскій [1]): „Каждое слово этого превосходнаго гражданина и способнаго государственнаго человѣка дышитъ любовію къ закону и къ значенію того учрежденія, которое онъ справедливо считалъ главнѣйшимъ хранителемъ закона." По содержанію своему, докладъ состоитъ изъ двухъ частей: исторической, въ которой разсматривается судьба Сената съ момента его учрежденія до воцаренія Александра I, и соображеній о томъ, чѣмъ Сенатъ долженъ быть на будущее время. По свидѣтельству графа Строганова, Завадовскій не ограничился изложеніемъ различныхъ моментовъ въ исторіи Сената и причинъ его паденія, а высказалъ свои соображенія и на счетъ будущей роли Сената по личному желанію Государя [2]).

„О, достопамятный указъ 5 іюня" — восклицаетъ авторъ [3]). „Черезъ столѣтіе Александръ I съ Петромъ I встрѣчаются единомысліемъ о правительствѣ, которое имѣло бы пространную власть и довѣренность своего Государя и именемъ Его дѣйствовало бы на всѣ дѣла Имперіи".

[1]) Высшая администрація XVIII вѣка, стр. 268.

[2]) Ср. указанное выше сочиненіе Великаго Князя Николая Михаиловича, т. II, стр. 63.

[3]) Докладъ графа Завадовскаго напечатанъ въ указанной выше I книгѣ Сб. Арх. Инст., стр. 70 и слѣд.

..."Взойдемъ, продолжаетъ онъ, отъ настоящей тѣни того, къ первой эпохѣ Россійскаго Сената, въ которой былъ онъ полномоченъ, и въ тѣ періоды, въ которые паче и паче онъ сталъ безгласенъ и невластенъ". Подробно останавливаясь на роли и значеніи Сената въ царствованіе Петра Великаго, Завадовскій послѣдовательно разсматриваетъ его положеніе въ эпоху Верховнаго Тайнаго Совѣта и Кабинета и говоритъ о широкихъ правахъ и власти его въ царствованіе Елисаветы Петровны. Характерно, что царствованіе Екатерины II обходится имъ почти молчаніемъ. Зато съ какимъ краснорѣчіемъ рисуется имъ положеніе Сената въ царствованіе Павла I, въ эпоху "униженія" Сената. Это паденіе Сената онъ приписываетъ не какимъ либо непосредственнымъ мѣрамъ Верховной власти, а вліянію злонамѣренныхъ людей, которые, въ своекорыстныхъ видахъ, подавали совѣты, приведшіе къ ослабленію столь необходимаго авторитета Сената.

Съ рѣзкою откровенностью авторъ говоритъ слѣдующее:

"Хотя отъ самой кончины Петра I, во всѣ времена властолюбивыя лица, пользуясь довѣренностію государскою, стремились къ тому, чтобы имъ, а не мѣстамъ властвовать, но никогда толико не успѣли въ униженіи Сената, какъ въ послѣдніе годы. Безъ напряженія можемъ уподобить его немощному тѣлу въ такія времена, когда онъ не видѣлъ у себя предсѣдателями Государей и отношенія его къ Нимъ шли не черезъ самихъ членовъ, а черезъ третьи руки. Въ такомъ положеніи издано повелѣніе рѣшить въ немъ дѣла по большинству голосовъ, въ опроверженіе кореннаго права, что голосъ и одного сенатора силенъ былъ остановить дѣло. Тутъ Сенатъ въ первый разъ отъ учрежденія своего подвергнутъ въ своихъ рѣшеніяхъ апелляціи, подобно суднымъ мѣстамъ, и даже опубликованъ назначенный къ подачѣ оной годовой срокъ. Слѣдствіемъ того было, что генералъ-рекетмейстеръ, учрежденный отъ Государя Петра I для принятія въ Сенатъ прошеній на коллегіи, началъ принимать просьбы на Сенатъ и возвышенъ, такъ сказать, въ судію дѣламъ того правительства, которому былъ подчиненъ. По выбору и произволу прерывалась очередь теченія дѣлъ, и Сенатъ, объятый сильнымъ вліяніемъ на дѣла его, по нѣскольку разъ перерѣшивалъ свои рѣшенія. Се образъ порабощеннаго Сената, въ которомъ молчать было тяжко, говорить было бѣдственно". Назна-

ченіе и роль Сената опредѣляются Завадовскимъ слѣдующимъ образомъ: „Сенатъ по основанію своему есть первое государственное правительство, снабденное отъ Государя и законодателя силою и всею исполнительною властью, потому управляетъ всѣми гражданскими мѣстами въ Имперіи, высшей власти надъ собою не имѣетъ, кромѣ единой самодержавнаго Государя, коего единое же лицо предсѣдаетъ въ ономъ. Должность и обязанность его предохранять права и преимущества своего самодержца, соблюдать законы, пещись всемѣрно о исполненіи воли и повелѣній Государя, о всякой вообще пользѣ народной и о теченіи законнаго правосудія повсемѣстно. Изъ сихъ правъ изливается преимущественно, чтобы повелѣнія его исполняемы были, какъ именные Государя указы". Сенатъ долженъ быть высшимъ органомъ управленія и суда. О законодательныхъ или законосовѣщательныхъ функціяхъ Сената Завадовскій не говоритъ. Но какъ административная, такъ и судебная власть Сената весьма широки. Завадовскій даже предлагаетъ, чтобы Сенату было предоставлено право „въ случаѣ потребъ государственныхъ, докладывая Его Императорскому Величеству, прибавлять по статьямъ доходовъ необходимую прибавку платы и податей." Сенатъ рѣшаетъ всѣ дѣла безапелляціонно, причемъ приговоры Сената должны быть единогласны. Рѣшенія департаментовъ Сената должны считаться окончательными. Переносъ дѣлъ, рѣшенныхъ въ департаментахъ, въ Общее собраніе допускается только въ случаѣ разногласія членовъ департамента или въ случаѣ несогласія хотя бы одного сенатора. Если въ Общемъ собраніи не состоится единогласнаго рѣшенія, дѣло поступаетъ на Высочайшее усмотрѣніе, причемъ при докладѣ таковыхъ дѣлъ Монарху должны присутствовать по одному депутату отъ несогласныхъ другъ съ другомъ сенаторскихъ группъ. По общему правилу, всякія жалобы на рѣшенія Сената запрещены и допускаются только въ исключительно важныхъ случаяхъ. Въ случаѣ неосновательности жалобы, подавшему ее угрожаетъ строгое наказаніе. Судебныя рѣшенія Сената требуютъ конфирмаціи Государя только въ дѣлахъ о лишеніи дворянства, чиновъ и достоинства. Сенату должно быть предоставлено право назначать чиновниковъ по „исполнительной части", избирать даже кандидатовъ на должности президентовъ коллегій, за исключеніемъ первыхъ трехъ, и губернаторовъ.

„Точное и непосредственное управленіе всѣхъ присутственныхъ мѣстъ въ Имперіи должно состоять въ единой власти Сената“, „дабы вниманіе мѣстъ присутственныхъ, неразвлекаемое, обращалось къ единому Сенату и дабы никакое мѣсто или лицо не могло взыскивать или подтверждать объ исполненіи, ни объявлять указовъ по дѣламъ, въ нихъ производившимся, мимо Сената“.

Сенатъ въ цѣломъ долженъ получить право представлять Государю, „если бы законъ или указъ отъ него вышелъ противенъ прежде изданнымъ, вреденъ или неясенъ былъ, но когда бы по представленію о томъ, неугодно будетъ отмѣнить, тогда уже исполняется онъ безмолвно“.

Каждый сенаторъ долженъ имѣть право объявлять именные указы и представлять Государю „о происходящемъ вредѣ въ государствѣ и о беззаконникахъ, ему извѣстныхъ“. Сенаторы должны назначаться изъ числа высшихъ сановниковъ, отличающихся высокими нравственными качествами и „свѣдѣніемъ государственныхъ законовъ“. Нельзя сказать, чтобы Завадовскій требовалъ въ своемъ проектѣ возвращенія къ Сенату временъ Петра Великаго (до 1722 года) или эпохи Елисаветы. Нѣтъ требованія дарованія Сенату права участія въ законодательствѣ. Проектъ Завадовскаго также отнюдь не клонится къ ограниченію самодержавной власти Монарха. Напротивъ, „Сенатъ долженъ предохранять права и преимущества своего самодержца“. Проектъ доклада проникнутъ консервативнымъ духомъ и поэтому могъ разсчитывать на одобреніе въ средѣ коллегіи сенаторовъ.

Указъ 5 іюня былъ заслушанъ въ Общемъ первыхъ четырехъ и Межеваго департаментовъ собраніи 7 іюня 1801 г. Проектъ доклада былъ представленъ и выслушанъ въ I-мъ департаментѣ 6 іюля. Въ засѣданіи 9 іюля сенаторъ гр. Александръ Сергѣевичъ Строгановъ предложилъ: „не благоугодно ли будетъ, въ разсужденіи важности таковаго дѣла, для положенія рѣшительнаго по оному мнѣнія, прибыть всѣхъ здѣшнихъ департаментовъ господамъ сенаторамъ въ общее собраніе“. Къ этому времени цѣлый рядъ сенаторовъ представилъ свои замѣчанія на проектъ Завадовскаго. То были сенаторы: М. Н. Муравьевъ, Г. Р. Державинъ, гр. Александръ Строгановъ, И. С. Захаровъ, А. С. Макаровъ, кн. С. И. Салаговъ, гр. П. А. Толстой, адмиралъ П. И. Пущинъ и И. А. Тейльсъ.

Всѣ эти замѣчанія были выслушаны въ Общемъ собраніи 19 и 20 іюля и, наконецъ, 26 іюля былъ принятъ докладъ въ

окончательной редакціи, но въ журналѣ сказано, что нѣкоторые сенаторы „учинили замѣчанія“ [1]).

Замѣчанія сенаторовъ далеко не всѣ достойны вниманія.

Приведемъ только наиболѣе интересныя.

Характерно начало мнѣнія сенатора М. Н. Муравьева: „Настоящее собраніе Правительствующаго Сената, пишетъ онъ, полагающаго права свои и обязанности по Высочайшей волѣ Государя, представляетъ мгновеніе въ лѣтописяхъ Россіи и человѣчества. Нѣтъ Россіянина, который не чувствовалъ бы себя возвышеннымъ величіемъ, которымъ облекается священная сила законовъ. Та же благодѣтельная рука, которая посвятила подтвержденіемъ права дворянина, гражданина, служителя алтаря, возводитъ сенатора россійскаго на принадлежащую ему степень, приличествующую важности законовъ, которыхъ онъ хранитель“.

Муравьевъ напоминаетъ, что Екатерина II присвоила Сенату названіе хранилища законовъ, поставляющее его „политическимъ тѣломъ“, котораго состояніе не только простая исполнительная власть, какъ обязанность, съ одной стороны, наблюдать исполненіе законовъ, дабы они не были безъ наказанія преступлены, съ другой—ходатайствовать у Престола за пользы народныя. Изъ сего главнаго характера проистекаетъ безпосредственно важное право, которое Правительствующій Сенатъ осмѣливается испрашивать: право дѣлать всеподданнѣйшее представленіе при изданіи законовъ. Сенаторы: Пущинъ, графъ Толстой, Макаровъ, Захаровъ и князь Салаговъ недовольны тѣмъ, что говорится не столько объ обязанностяхъ Сената, сколько о правахъ, и настаиваютъ на томъ, что онъ имѣетъ управлять не только на основаніи законовъ, но и „въ исполненіе особенныхъ Императорскаго Величества повелѣній“. Они несогласны съ финансово-правовыми полномочіями, кои присвоилъ Сенату Завадовскій. Они пишутъ: „Сенатъ не долженъ самъ собою приступать къ прибавкѣ податей ни подъ какимъ предлогомъ. А если Государь Императоръ усмотритъ недостатки въ доходахъ на государственныя надобности, которыя Ему одному могутъ быть прямо извѣстны, повелитъ Сенату изыскать легчайшіе къ дополненію оныхъ способы, тогда сіе правительство, изслѣдовавъ все до того относящееся въ подробности, да представитъ Ему свое мнѣніе, какимъ

[1]) Арх. Сен. Дѣло Общаго Собранія 1802 г. № 29.

безотяготительнымъ для народа образомъ исполнить Высокомонаршую волю". Что же принадлежитъ до государственной экономіи, то Сенату не только нужно имѣть полное объ ней свѣдѣніе, но, „обдумавъ всѣ выгоды государственныя, довести оную до того, чтобы совершенную принести пользу цѣлому государству, каждой его части и всякому состоянію, сообразно мѣстнымъ выгодамъ и удобностямъ, ибо Россія не можетъ до нынѣ похвалиться, чтобы умѣла несчетными въ ней кроющимися сокровищами и богатствами воспользоваться прямо и вполнѣ".

Графъ А. Р. Воронцовъ предлагалъ, ради возстановленія Сената на Петровскихъ началахъ, постановить правило, что всѣ центральныя и мѣстныя учрежденія, за исключеніемъ первыхъ трехъ коллегій, сносятся съ Верховною властію не иначе, какъ черезъ Сенатъ, и только въ исключительныхъ случаяхъ доносятъ непосредственно Государю.

Графъ А. С. Строгановъ, въ Общемъ собраніи 2 іюля, предложилъ ввести въ докладъ слѣдующій пунктъ: „Если бы и согласное мнѣніе всѣхъ сенаторовъ въ общемъ собраніи было и одинъ генералъ-прокуроръ свое на то несогласіе объявилъ, то уже такое дѣло идетъ на разрѣшеніе самому Государю, но какъ въ такомъ случаѣ генералъ-прокуроръ представляетъ лицо обвиняющее Сенатъ, то при докладѣ о таковыхъ дѣлахъ да предстанутъ предъ Его Величествомъ два сенатора для объясненія причинъ, побудившихъ Сенатъ къ таковому рѣшенію". Общее собраніе приняло предложеніе графа Строганова.

Самое обстоятельное мнѣніе подалъ сенаторъ Г. Р. Державинъ. Онъ согласенъ вообще съ докладомъ въ проектѣ Завадовскаго, предлагаетъ нѣкоторыя добавленія и прибавки, но объясняетъ паденіе Сената иначе, нежели авторъ доклада. Онъ указываетъ, что никакое политическое тѣло безъ властей или силъ, ему потребныхъ, сохраниться и управляться порядочно не можетъ. Къ существованію политическаго тѣла необходимы четыре власти: власть законодательная, власть судебная, власть исполнительная и власть оберегательная. Въ самодержавной монархіи всѣ четыре власти предполагаются въ единомъ монархѣ, но для осуществленія ихъ онъ нуждается въ орудіяхъ. Такимъ орудіемъ для осуществленія монархомъ указанныхъ четырехъ властей долженъ быть Сенатъ. Всѣ эти власти должны быть сосредоточены въ Сенатѣ. Петръ не успѣлъ организовать должнымъ

образомъ сочетаніе этихъ властей въ Сенатѣ. Можетъ быть, Онъ въ такой послѣдовательно проведенной организаціи и не нуждался, ибо, самъ будучи блюстителемъ цѣлости всего, Онъ сдѣлалъ такъ, что Сенатъ былъ въ Немъ, а Онъ въ Сенатѣ. Послѣ смерти Петра въ Сенатѣ взяла верхъ оберегательная власть, т. е. генералъ-прокуроръ. Изложивъ крайне туманно свою теорію властей, ихъ раздѣленіе и сочетаніе, Державинъ предлагаетъ нѣкоторыя поправки къ докладу, изъ которыхъ нѣкоторыя довольно оригинальныя, какъ напримѣръ: предложеніе налагать взысканіе на сенатора, который три раза подъ рядъ былъ, безъ достаточнаго основанія, несогласенъ съ рѣшеніемъ другихъ сенаторовъ. Онъ предлагаетъ предоставить Сенату право предлагать Государю кандидатовъ въ сенаторы, точно опредѣлить наказаніе за неосновательную жалобу на рѣшеніе Сената и публиковать единогласные приговоры Общаго собранія: „Съ одной стороны для того, чтобы пріобрѣсти имъ болѣе въ государствѣ довѣренности, а съ другой, чтобы пріобрѣсти средствомъ наученія юриспруденціи молодыхъ людей, когда теперь гніютъ они въ архивахъ, не принося никакой пользы обществу. Бояться же пересудовъ, буде дѣло рѣшено справедливо, было бы малодушіе и гордость. Надобно только быть Сенату Сенатомъ—мечты ужаса отъ просвѣщенія народнаго тотчасъ исчезнутъ“.

На случай, если бы Общее собраніе апробовало мнѣніе, Державинъ изъявляетъ готовность представить подробный проектъ организаціи Сената, „назнача въ немъ каждой власти или каждой рессорѣ свое исправленіе и отношеніе къ другимъ“.

Однако собраніе не апробовало мнѣнія Державина; но подробный имъ выработанный проектъ организаціи Сената былъ представленъ Государю и былъ разсмотрѣнъ въ Негласномъ Комитетѣ [1]).

Докладъ Сената о его правахъ и преимуществахъ подвергся двоякому обсужденію: неофиціальному въ Негласномъ Комитетѣ и офиціальному въ Непремѣнномъ (Государственномъ) Совѣтѣ.

Члены Негласнаго Комитета занимались, впрочемъ, обсужденіемъ вопроса о реформѣ Сената еще до представленія доклада, составленнаго графомъ Завадовскимъ, и старались собрать и представить Императору Александру I мнѣнія государственныхъ лю-

---

[1]) Этотъ подробный проектъ, очевидно, и есть тотъ проектъ, который напечатанъ въ Сб. Археол. Инст. кн. I стр. 137 и слѣд.

дей самыхъ различныхъ направленій и политическихъ взглядовъ на счетъ роли Сената и правильной его организаціи. Такъ, Кочубей приводилъ на справку мнѣнія покойнаго князя Безбородко, который, по его словамъ, желалъ придать Сенату наибольшее значеніе. Въ Комитетѣ разсуждали также о томъ, какъ улучшить личный составъ Сената, и самъ Александръ I возбудилъ вопросъ о томъ, не слѣдуетъ ли предоставить губернскимъ дворянскимъ корпораціямъ право представлять по два кандидата на вакантныя сенаторскія кресла, такъ, чтобы на основаніи общаго списка этихъ кандидатовъ совершалось назначеніе на должности сенаторовъ. Одновременно съ этими разговорами о Сенатѣ, его составѣ и организаціи, шли разсужденія о томъ, какъ ограничить право министровъ и различныхъ высшихъ должностныхъ лицъ путемъ личныхъ докладовъ вліять на судебныя дѣла и какъ ограничить доступъ къ Монарху жалобъ на Сенатъ и его рѣшенія, что ставило Монарха въ необходимость лично вмѣшиваться въ ходъ судопроизводства. Наконецъ, не мало поводовъ къ оживленнымъ разсужденіямъ далъ проектъ графа Александра Воронцова объявить въ день коронаціи хартію вольностей русскихъ гражданъ, обезпечивающихъ за ними извѣстныя незыблемыя гражданскія и публичныя права.

Въ засѣданіи 5 августа 1801 г. въ Комитетѣ обсуждался докладъ, представленный Сенатомъ въ исполненіе Высочайшаго указа 5 іюня 1801 г., и отдѣльныя мнѣнія сенаторовъ. Докладчикомъ по дѣлу выступилъ Новосильцовъ и онъ старался доказать, что Сенату слѣдовало бы предоставить исключительно судебныя функціи, и что ни въ какомъ случаѣ Сенатъ не можетъ играть роли органа законодательнаго. Но, превративъ Сенатъ въ исключительно судебный органъ, слѣдовало дать ему возможность осуществлять эту судебную функцію во всей возможной ея полнотѣ и освободить Сенатъ отъ опеки генералъ-прокурора и оберъ-прокуроровъ. Императоръ Александръ первоначально не соглашался съ мнѣніемъ Новосильцова, поддержаннымъ другими членами Негласнаго Комитета, и желалъ выждать представленія подробнаго мнѣнія Державина, обѣщаннаго имъ при представленіи особаго мнѣнія по поводу проекта доклада, составленнаго Завадовскимъ. Когда члены Комитета успѣли доказать Императору, что, судя по неправильному взгляду Державина на раздѣленіе и сочетаніе властей, нельзя ожидать отъ него представленія какого либо



полезнаго и пріемлемаго проекта, Императоръ прочелъ лично записку, представленную ему графомъ А. Р. Воронцовымъ, въ которой этотъ почтенный дѣятель предлагалъ различныя средства для ограниченія произвола правительственнаго. Александръ Павловичъ самъ признавалъ, что средства, предложенныя Воронцовымъ, не могли быть признаны удовлетворительными и что онъ впалъ въ ту же ошибку, какъ и Державинъ,—сосредоточилъ всѣ власти въ Сенатѣ, вмѣсто того, чтобы держаться принципа, что Сенатъ долженъ быть исключительно судебнымъ учрежденіемъ. Государь глубоко скорбѣлъ о томъ, что Ему все не указывается пути къ достиженію желанной цѣли: наложить узду на произволъ правительственный. Члены Комитета старались успокоить Императора, выясняя, что если судебная власть будетъ правильно организована, то Онъ не будетъ имѣть основанія отчаиваться въ достиженіи намѣченной цѣли.

Въ засѣданіи 13 августа 1801 года Императоръ Александръ I объявилъ, что Онъ приказалъ составить указъ о правахъ Сената (поручено это было Трощинскому).

Въ этомъ же засѣданіи Кочубей доложилъ Государю, что графъ Воронцовъ подносилъ на Высочайшее утвержденіе проектъ „великой грамоты о вольностяхъ русскихъ гражданъ“.

Однако, проекты указа и манифеста Сенату, составленные въ концѣ лѣта 1801 г., не удостоены Высочайшаго утвержденія. Дѣло затянулось до конца 1802 года.......

Въ архивѣ Государственнаго Совѣта [1]) хранится проектъ манифеста о правахъ Сената, предполагавшійся къ утвержденію въ августѣ 1801 г., и проектъ указа Сенату. Между тѣмъ, какъ проектъ указа во многомъ сходится съ указомъ, впослѣдствіи дѣйствительно изданнымъ (8 сентября 1802 г.), проектъ манифеста носитъ иной характеръ.

Приведемъ только вступленіе и укажемъ общее его содержаніе:

„Во всѣхъ вѣкахъ и у всѣхъ народовъ, гдѣ неподвижный законъ составилъ основаніе государственныхъ дѣлъ и политическаго бытія, власть и сила закона, изливаясь непосредственно на исполнителей его, ограждали дѣйствіе ихъ правами и преимуществами столько же неподвижными, какъ и онъ. Мѣра ува-

[1]) Дѣла Комитета Предсѣдателей 1810—1811 г. г., тетр. VI, лист. 62 и слѣд.

женія къ мѣсту, предержащему въ исполненіи, была всегда знаменіемъ и мѣрою уваженія къ самому закону.

Съ самыхъ первыхъ дней вступленія Нашего на престолъ Мы ощутили сію истину во всемъ ея пространствѣ и, положивъ въ сердцѣ своемъ основаніе блаженства Россіи на единомъ законѣ, въ то же время признали Мы нужнымъ удостовѣрить дѣйствіе его утвержденіемъ правъ и преимуществъ, присвоенныхъ Правительствующему Сенату, яко верховному мѣсту исполненія законовъ въ Имперіи. Сіе тѣмъ представлялось Намъ необходимѣе, чѣмъ болѣе Мы удостовѣрены, что сила и дѣйствіе сихъ правъ составляютъ самое вещественное бытіе Сената, что безъ оныхъ существуетъ однимъ именемъ и, не вмѣщая въ себѣ ни одной изъ государственныхъ силъ, онъ сдѣлался личнымъ сословіемъ внѣ округа своего дѣйствующимъ и движущимся по единому постороннему и личному мановенію.

Убѣждаемы сими истинами и зная, что сколько права Сената въ дѣйствіи своемъ отъ времени ни измѣнились, но печать закона, ихъ утвердившаго, пребыла на нихъ неизгладима и непремѣнна, Мы признали справедливымъ отъ мрака и забвенія ихъ облегающаго воззвать ихъ къ бытію, силѣ ихъ свойственному, и постановить на незыблемомъ основаніи, какъ государственный законъ. Для сего указомъ Нашимъ 5-го іюня ввѣрили Мы самому Правительствующему Сенату, собравъ ихъ во всемъ пространствѣ, представить къ Нашему усмотрѣнію.

Вслѣдствіе сего Правительствующій Сенатъ поднесъ Намъ докладъ, права сіи изображающій, вмѣстѣ съ мнѣніями сенаторовъ, особыя ихъ замѣчанія содержащими.

Утвердивъ докладъ во всей его силѣ и въ самомъ томъ видѣ, какъ онъ при семъ прилагается, изъ мнѣній сенаторовъ слѣдующія статьи признали Мы нужнымъ постановить къ дополненію и вящшему поясненію сихъ правъ".

Затѣмъ слѣдуетъ выдержка изъ особыхъ мнѣній графа А. Р. Воронцова и Г. Р. Державина.

Конецъ манифеста былъ проектированъ въ слѣдующемъ видѣ:

„Возстановляя симъ образомъ права Сената и облекая его во всю силу, высокому его началу сходную, Мы имѣемъ удовольствіе вѣрить, что такъ утвержденный на неподвижныхъ основаніяхъ закона и своихъ преимуществъ, воодушевленный высшимъ назначеніемъ бытія его, пользою и блаженствомъ милліо-

новъ, отъ суда и дѣйствій его правды и мира ожидающихъ, онъ станетъ превыше всякаго прикосновенія личныхъ пристрастій или неправыхъ притязаній и, недосягаемъ омраченіямъ, будетъ въ образъ правосудія всѣмъ подчиненнымъ, страшенъ злымъ, покровитель добрымъ, великъ въ народомудрости и правотѣ, непреклоненъ силѣ притѣсняющей, онъ воцаритъ въ немъ истину и непреложнымъ ея исполненіемъ заставитъ законы почитать выше всего на землѣ и больше всего ихъ власть".



Гр. С. О. Потоцкій.

Что касается проекта указа Сената, составленнаго, повидимому, нѣсколько позже, то онъ, какъ уже упомянуто выше, въ общемъ сходенъ съ дѣйствительно изданнымъ впослѣдствіи указомъ 8 сентября 1802 года, но содержитъ болѣе многословное введеніе. Онъ раздѣленъ на 28 статей, изъ которыхъ 1—7 озаглавлены „Власть и должность Сената", ст. 8—13—„Права Сената" и, наконецъ, ст. 14—27—„Дѣлопроизводство".

Чуть ли не самое важное отступленіе отъ указа 8 сентября 1802 года содержится въ ст. 8. Въ проектѣ сказано: „Сенату дозволяется, если бы отъ Императорскаго Величества вышелъ

указъ по дѣламъ тяжебнымъ или суднымъ, несогласный и противорѣчащій существующимъ законамъ, или же неясенъ, или же предпишущій какое нибудь общее распоряженіе, наносящее большія въ исполненіи неудобности, представить о томъ Императорскому Величеству; но когда по такому представленію перемѣны не будетъ учинено, тогда уже исполнить оный безусловно".

Въ статьѣ 9 указа 1802 г. говорится не объ указахъ по дѣламъ тяжебнымъ или суднымъ, или объ указахъ, предписывающихъ какое либо „общее распоряженіе", а говорится въ болѣе общихъ выраженіяхъ:

„Дозволяется Сенату, если по общимъ государственнымъ дѣламъ существовалъ указъ, который былъ бы сопряженъ съ великими неудобствами въ исполненіи или по частямъ суднымъ несогласенъ съ прочими узаконеніями, или же неясенъ, представить о томъ Императорскому Величеству". . . . . Обращаемъ также вниманіе на то, что въ проектѣ указа 1801 г. говорится: „если бы отъ Императорскаго Величества вышелъ указъ" и въ указѣ 1802 года сказано: „если бы существовалъ указъ". По редакціи проекта Сенатъ, несомнѣнно, имѣлъ бы право входить къ Верховной власти съ представленіемъ о противорѣчіи или неясности вновь издаваемыхъ законовъ; редакція же ст. 9 въ указѣ 1802 года дала впослѣдствіи поводъ къ толкованію, что дарованное Сенату право относится только къ законамъ старымъ, а не ко вновь издаваемымъ [1]).

Проектъ указа 1801 года оканчивается слѣдующими словами:

„Правительствующій Сенатъ да потщится сохранить цѣло и ненарушимо существующую должность его, права и обязанности, въ сихъ статьяхъ содержащіяся, наблюдая и строго взыскивая съ подчиненныхъ ему мѣстъ неукоснительнаго по требованіямъ и предписаніямъ своимъ исполненія, дабы и сіи послѣднія таковымъ примѣромъ научились чтить и ревностно хранить взаимный кругъ своихъ должностей."

Въ Негласномъ Комитетѣ, между тѣмъ, продолжались разсужденія о Сенатѣ, о сущности и предѣлахъ его власти. Въ то

[1]) Весьма обстоятельное и интересное выясненіе различныхъ взглядовъ на Сенатъ и его законоохранительныя задачи содержится въ статьѣ Г. Г. Тельберга: Сенатъ и право представленія на Высочайшіе указы. Журналъ Мин. Нар. Просв. 1910. Январь. Ср. также: Баронъ С. А. Корфъ. „Административная юстиція въ Россіи". Спб. 1910. т. I.

время представлены были Государю записки по сенатскому дѣлу, составленныя Державинымъ и княземъ Зубовымъ. Кромѣ того, Александръ запросилъ мнѣніе своего воспитателя Лагарпа, который совѣтовалъ своему державному воспитаннику не лишать себя власти. Члены Комитета высказали свое полное согласіе съ мнѣніемъ и совѣтомъ Лагарпа, и подвергли суровой критикѣ проектъ Державина, который, по ихъ мнѣнію, клонился къ умаленію Монаршей власти въ угоду расширенія власти Сената.

Записка Державина содержала въ себѣ именно тотъ подробный проектъ организаціи Сената, который онъ обѣщалъ представить, подавая свое особое мнѣніе [1]).

Проектъ Державина возбуждалъ большіе толки въ обществѣ начала XIX столѣтія и почитался проектомъ съ конституціонными тенденціями [2]).

„Въ Сенатскомъ Архивѣ (говоритъ Коркуновъ), на оберткѣ подлиннаго мнѣнія о правахъ Сената, поданнаго Державинымъ, найдена была слѣдующая, по мнѣнію Я. К. Грота, загадочная замѣтка: „Мнѣніе Сенатора и поэта Г. Р. Державина, извѣстное въ свое время подъ названіемъ „предисловія" къ его конституціи. Трое ходили тогда съ конституціями въ карманѣ—реченный Державинъ, князь Платонъ Зубовъ, со своими изобрѣтеніями, и графъ Никита Петровичъ Панинъ съ конституціею англійскою, передѣланною на русскіе нравы и обычаи. Новосильцову стоило тогда большаго труда наблюдать за Царемъ, чтобы не подписалъ котораго либо изъ проектовъ: который же изъ проектовъ былъ глупѣе—трудно было описать. Всѣ 3 были равно безтолковы. Жалѣю, что въ бумагахъ моихъ я не нашелъ втораго мнѣнія Державина, которое извѣстно подъ названіемъ его „кортесовъ" [3]).

[1]) Проектъ Державина сохранился въ двухъ спискахъ: въ Архивѣ Государственнаго Совѣта, въ дѣлахъ Комитета Предсѣдателей 1810—1811 г.г., и въ числѣ бумагъ Сперанскаго, пожертвованныхъ Императорской Публичной Библіотекѣ покойнымъ Рѣпинскимъ. Ранѣе этотъ проектъ приписывался Сперанскому, будто бы составившему его для графа Завадовскаго, и былъ напечатанъ, какъ проектъ Сперанскаго, Калачевымъ въ I томѣ Сборника Археологическаго Института.

[2]) Ср. статью Н. М. Коркунова: Проектъ устройства Сената Г. Р. Державина, въ „Сборникѣ статей" 1893 г. стр. 124.

[3]) Эта помѣтка, очевидно, сдѣлана была человѣкомъ мало знакомымъ съ дѣйствительнымъ положеніемъ лицъ при дворѣ осенью 1801 г. Едва ли Александръ I склоненъ былъ подписать проектъ П. Зубова, который лѣтомъ 1801 г., наравнѣ съ графомъ Паленомъ, былъ удаленъ изъ Петербурга, какъ одинъ изъ дѣятельнѣйшихъ участниковъ въ событіи 11 марта 1801 года.

По проекту Державина всѣ четыре власти, о которыхъ онъ говорилъ уже въ своемъ особомъ мнѣніи, должны были быть ввѣрены Сенату, какъ верховному правительству, дѣйствующему подъ Высочайшимъ наблюденіемъ. Сенатъ долженъ былъ состоять изъ первыхъ государственныхъ чиновъ; предсѣдательствовать въ немъ долженъ былъ Государь.

Четыре власти ввѣрены Сенату: законодательная, судебная, исполнительная и оберегательная. Каждая изъ этихъ властей осуществляется особымъ собраніемъ (въ которыхъ засѣдаютъ или всѣ члены Сената, какъ въ законодательномъ собраніи, или нѣкоторое число ихъ, какъ въ судебномъ и исполнительномъ) и имѣютъ каждая своимъ орудіемъ особаго министра. Такимъ образомъ, при Сенатѣ учреждаются должности четырехъ министровъ: министра законодательной власти, судебной власти, исполнительной власти и оберегательной власти.

Судебныя собранія составляютъ особый судебный департаментъ, причемъ Державинъ предлагаетъ, въ виду великаго пространства Россіи и множества судебныхъ дѣлъ, учредить особые судебные департаменты въ Москвѣ и другихъ крупныхъ губернскихъ городахъ.

Особую организацію получаетъ власть оберегательная. Она осуществляется такъ называемой оберегательной думой, состоящей изъ министра оберегательной власти или генералъ-прокурора и оберъ-прокуроровъ, въ качествѣ его помощниковъ. Проектъ предлагаетъ особый порядокъ назначенія сенаторовъ. Собраніе знатнѣйшихъ государственныхъ чиновъ и должностныхъ лицъ 5-го класса всѣхъ присутственныхъ мѣстъ въ обѣихъ столицахъ выбираетъ кандидатовъ въ сенаторы изъ среды чиновниковъ первыхъ 4-хъ классовъ. Изъ трехъ кандидатовъ Государь выбираетъ одного сенатора, и изъ сенаторовъ Онъ уже избираетъ и министровъ. Особый порядокъ избранія и назначенія предложенъ и для оберъ-прокуроровъ. Кандидаты въ оберъ-прокуроры избираются по представленію министра оберегательной власти Общимъ собраніемъ Сената и утверждаются Государемъ.

Такимъ образомъ, Державинъ предлагалъ сосредоточить въ Сенатѣ какъ власть законодательную, такъ и судебную и исполнительную, а при содѣйствіи и посредствѣ министра оберегательной власти, или генералъ-прокурора, и власть надзора за всѣми присутственными мѣстами, кромѣ Синода и предложен-

наго къ учрежденію Державинымъ же вышняго совѣстнаго суда, который долженъ былъ судить не по строгости законовъ, какъ всѣ другіе суды, но имѣлъ обязанность „внимать гласу человѣколюбія и быть орудіемъ благотворенія Императорскаго Величества".

Въ своихъ запискахъ Державинъ разсказываетъ о какомъ то другомъ проектѣ реформы Сената, въ которомъ онъ предлагалъ раздѣлить Сенатъ на двѣ совершенно другъ отъ друга независимыя коллегіи: Сенатъ правительствующій (или имперское правленіе) и Сенатъ судный.

Неизвѣстно, когда былъ составленъ этотъ проектъ и былъ ли онъ представленъ Императору. Въ протоколахъ Негласнаго Комитета, записанныхъ Строгановымъ, объ этомъ проектѣ не упоминается. Однако, нѣкоторыя мысли Державина не пропали безслѣдно. Впослѣдствіи, какъ мы увидимъ, Сперанскій возвратился къ мысли о расчлененіи Сената на двѣ коллегіи и предлагалъ также и учрежденіе высшаго совѣстнаго суда, и можно предполагать, что онъ писалъ свой проектъ не безъ вліянія мыслей Державина.

Изъ предположеній Г. Р. Державина получило практическое осуществленіе только одно: въ 1802 году была учреждена оберъ-прокурорская консультація, которая соотвѣтствовала оберегательной думѣ проекта.

При чтеніи проекта Державина, невольно спрашиваешь себя: въ чемъ современники усматривали его тенденціи къ ограниченію власти Монарха?

Несомнѣнно, что весь проектъ его не могъ понравиться членамъ Негласнаго Комитета, ибо они, въ сущности, не желали усиленія власти Сената, не видѣли пользы отъ сосредоточенія въ немъ власти законодательной, и, въ особенности, исполнительной, ибо не желали отнять у правительства свободы въ его дальнѣйшихъ дѣйствіяхъ. Не малую роль сыграло и недовѣріе къ личному составу Сената и мнѣніе, что трудно будетъ пополнить его достаточно просвѣщенными и свѣдущими людьми. Членамъ Негласнаго Комитета удалось убѣдить Императора въ неосуществимости проекта Державина (и сходнаго съ нимъ проекта князя П. Зубова) и графъ П. А. Строгановъ, съ согласія и, кажется, при содѣйствіи друзей, составилъ и поднесъ Александру I новый планъ организаціи Сената, построенный на двухъ главныхъ началахъ, имѣвшихъ цѣлью обезпечить за Монархомъ свободу дѣйствія въ области управленія и обезпечить большую

независимость Сената, какъ органа суда, независимость преимущественно отъ сенатской канцеляріи.

Этотъ проектъ былъ представленъ Строгановымъ въ засѣданіи Негласнаго Комитета 9 декабря 1801 г. Проектъ былъ прочитанъ лично Строгановымъ Александру I и вызвалъ интересныя пренія между Монархомъ и Его молодыми сотрудниками (въ засѣданіяхъ 9 и 30 декабря 1801 г.). Къ сожалѣнію, объемъ, отведенный этой главѣ, не позволяетъ остановиться на этихъ преніяхъ, изложенныхъ въ протоколахъ, записанныхъ графомъ Строгановымъ [1]), но нельзя не указать на то, что изъ сообщенія Строганова легко усмотрѣть, какъ усиливалась нерѣшительность Императора въ отношеніи вопроса о возстановленіи правъ Сената, а также и едва скрываемое отрицательное отношеніе членовъ Негласнаго Комитета къ мысли, породившей указъ 5 іюня 1801 года.

Проектъ реформы Сената, представленный графомъ П. А. Строгановымъ, является сводкою началъ, предложенныхъ въ докладѣ Завадовскаго, и мнѣній Державина, Зубова, Трощинскаго и Воронцова [2]).

Онъ состоитъ изъ 6 главъ: Первая (заключающаяся въ одной статьѣ) опредѣляетъ значеніе и задачи Сената слѣдующимъ образомъ: „Сенатъ есть верховное мѣсто суда и расправы, составленное изъ особъ общее почтеніе и довѣріе заслуживающихъ". Во второй главѣ (озаглавленной: „О власти Сената", изъ 7 статей) власть Сената и отношеніе его къ судебнымъ и административнымъ органамъ, центральнымъ и частнымъ, опредѣляется вполнѣ согласно съ докладомъ, представленнымъ Сенатомъ.

Третья глава (изъ 15 статей, озаглавлена „Должность и права Сената") подчеркиваетъ характеръ Сената, какъ органа суда. „Первая должность Сената,—сказано здѣсь,—состоитъ въ безпристрастномъ и нелицемѣрномъ отправленіи правосудія".

Статья 8 говоритъ о правѣ Сената входить съ всеподданнѣйшимъ представленіемъ, въ случаѣ изданія закона, противорѣчащаго прежде изданнымъ законамъ или неяснаго, слѣдующимъ образомъ:

„Сенатъ имѣетъ право, если бы указъ вышелъ отъ Насъ противенъ прежде изданнымъ, или неясенъ былъ, о томъ представить

[1]) Ср. указанное выше сочиненіе Великаго Князя Николая Михаиловича, Томъ II, стр. 141—143 и 152—154,

[2]) Ср. тамъ же, стр. 301 и слѣд.

Императорскому Величеству, но когда по представленію такому не угодно будетъ отмѣнить, тогда уже исполняется оный безмолвно".

Права сенаторовъ (объявлять именные указы, представлять о предстоящемъ вредѣ въ государствѣ, о беззаконіяхъ, обозрѣвать присутственныя мѣста и т. д.) опредѣлены сходно съ докладомъ Сената.

Глава IV (состоящая изъ 2 статей) и глава V (состоящая также изъ 2 статей) говорятъ о раздѣленіи Сената на департаменты и о раздѣленіи дѣлъ по департаментамъ. Департаменты дѣлятся на судебные (числомъ 3), вѣдающіе всѣ судебныя дѣла, въ томъ числѣ и тѣ тяжебныя, въ которыхъ „казна есть одна изъ тяжущихся сторонъ", и административные (также 3), „въ которыхъ вѣдомы дѣла до правительства касающіяся". Два изъ судебныхъ департаментовъ должны находиться въ Москвѣ.

Глава VI—самая обширная (состоитъ изъ 17 статей). Она трактуетъ о дѣлопроизводствѣ въ Сенатѣ. Вопреки желанію, высказанному именно въ средѣ сенаторовъ, Строгановъ предлагаетъ установить правило, что „приговоры общаго собранія Сената исходятъ по большинству голосовъ", а „приговоры департаментовъ исходятъ по единогласію". Въ проектѣ приняты во вниманіе предложеніе графа А. С. Строганова о порядкѣ доклада Государю рѣшенія Сената, съ которымъ не согласился генералъ-прокуроръ, и предложеніе графа А. Р. Воронцова о поднесеніи къ Высочайшему утвержденію приговоровъ Общаго собранія о лишеніи дворянства, чиновъ и достоинства.

Статья 15 запрещаетъ апелляціи на рѣшенія Сената и допускаетъ ихъ лишь „въ крайности". Въ такихъ исключительныхъ случаяхъ Монархъ предоставляетъ себѣ передать дѣло на разсмотрѣніе извѣстныхъ Ему особъ, общее довѣріе заслуживающихъ.

Статья 16 гласитъ: „Но если по разсмотрѣнію сему окажется жалоба, принесенная Намъ, несправедливою, хотя по настоящему смягченію нравовъ и ума народнаго не сообразно бы было на таковыхъ обратить всю строгость узаконеній Государемъ Петромъ Великимъ изданныхъ и къ смертной казни за несправедливыя на Сенатъ жалобы присуждающихъ, но тѣмъ не менѣе къ сокращенію ябеды соразмѣрно винѣ и существу самого дѣла не оставимъ Мы налагать на виновныхъ взысканія".

Неопредѣленность санкціи, установленная этой статьей, обратила на себя вниманіе Императора. Члены Негласнаго Комитета

совѣтовали Александру учредить Высшій совѣстный судъ для сужденія такого рода дѣлъ, на что Онъ и изъявилъ согласіе.

Въ Чтеніяхъ Императорскаго Общества Исторіи и Древностей Россійскихъ, 1858, 2, напечатана (стр. 137—140) „Записка для составленія законовъ гражданскихъ", неизвѣстнаго автора. Въ этой запискѣ содержится довольно оригинальный проектъ организаціи Сената, составленный въ 1801 или 1802 г. Положеніе Сената опредѣляется слѣдующимъ образомъ: „Верховное въ Россіи правительство есть Правительствующій Сенатъ". При Сенатѣ, для „предохраненія" правъ самодержавной власти, государственной пользы и соблюденія законовъ и правосудія, опредѣляется генералъ-прокуроръ, а кромѣ того, для сохраненія силы законовъ—особый государственный законовѣдецъ или канцлеръ юстиціи.

Черезъ каждое трехлѣтіе совершается ревизія губерній комиссіей изъ одного сенатора, двухъ дворянскихъ, двухъ мѣщанскихъ и двухъ поселянскихъ депутатовъ. (!)

При Сенатѣ состоитъ „Высшій совѣстный судъ" и „Генеральный уголовный судъ". Этотъ „Генеральный уголовный судъ" имѣетъ предсѣдателя изъ особъ 2 класса, двухъ членовъ изъ особъ 4 и 5 классовъ и въ составъ его входятъ два депутата отъ дворянства, два отъ мѣщанства и два отъ поселянъ. „Все собраніе депутатовъ, подъ предсѣдательствомъ канцлера юстиціи, составляетъ надзираніе правъ государственныхъ; въ немъ же присутствуютъ четыре совѣтника 4 и 5 классовъ. Когда издается новый законъ, то проектъ онаго посылается на разсмотрѣніе всего собранія, потомъ на ревизію въ общее собраніе Сената и, наконецъ, утверждается Самодержавною властью". Этотъ проектъ, который вводитъ въ составъ Сената представителей отъ всѣхъ сословій, даже отъ крестьянъ, повидимому совсѣмъ не поступалъ на обсужденіе Негласнаго Комитета.

По прочтеніи проекта гр. Строганова и обсужденіи главнѣйшихъ его предложеній (въ засѣданіи Комитета 30 декабря 1801 г.) возникли пренія о томъ, въ какой формѣ утвердить права и преимущества Сената: говорить ли вообще о преимуществахъ, придать ли указу форму торжественную или обойтись болѣе простой. Въ концѣ концовъ, было рѣшено составить два проекта указа и представить ихъ къ 3 января 1802 г. [1]).

[1]) Эти проекты едва ли тождественны съ приведенными выше проектами указа и манифеста, хранящимися въ Архивѣ Госуд. Совѣта, ибо, какъ уже указано, упомянутые проекты составлены были осенью 1801 года.

Въ засѣданіяхъ Комитета 3 и 6 января 1802 года были прочтены составленные Новосильцовымъ проекты и исправлены согласно указаніямъ Императора, причемъ графъ П. А. Строгановъ сообщилъ предложенія сенатора Д. И. Резанова насчетъ распредѣленія сенаторовъ по должностямъ и распредѣленія дѣлъ судебныхъ между судебными департаментами. Въ засѣданіи 6 января 1802 г. Императоръ опять вернулся къ предложенію Державина назначать сенаторовъ на основаніи списка кандидатовъ, составленнаго выборщиками, чиновниками первыхъ восьми (а не только 5) классовъ, избранныхъ ими изъ числа должностныхъ лицъ первыхъ 4 классовъ. Члены Комитета высказали сомнѣніе относительно цѣлесообразности такого порядка назначенія сенаторовъ и убѣдили Императора въ томъ, что установленіе такого выборнаго порядка было бы мѣрою преждевременною.

И послѣ того, какъ проекты указа Сенату о правахъ и преимуществахъ его были составлены и исправлены, съ тѣмъ, чтобы поступить на обсужденіе Непремѣннаго (Государственнаго) Совѣта,—вопросъ о Сенатѣ не сходилъ съ программы занятій Негласнаго Комитета и вызывалъ немало горячихъ преній, въ особенности, когда Императоръ съ своими негласными совѣтниками приступилъ къ подробному обсужденію проекта учрежденія министерствъ. Такъ какъ самъ Монархъ и еще энергичнѣе Его совѣтники держались мысли о созданіи не отдѣльныхъ только министровъ, управляющихъ каждый вполнѣ обособленно ввѣренной ему отраслью, но мечтали объ учрежденіи министерства какъ единаго цѣлаго, состоящаго изъ членовъ, проникнутыхъ единствомъ политической мысли, такъ какъ шла рѣчь объ учрежденіи Совѣта Министровъ, какъ органа, дающаго Монарху возможность выслушивать общій докладъ министровъ по дѣламъ, выходящимъ за предѣлы отдѣльныхъ вѣдомствъ и имѣющимъ общеадминистративный или общеполитическій характеръ, и съ тѣмъ вмѣстѣ, какъ органа объединителя различныхъ отраслей администраціи, и такъ какъ, наконецъ, установленіе единоличныхъ властей выдвигало, по необходимости, вопросъ объ обезпеченіи отвѣтственности министровъ за закономѣрность и за цѣлесообразность дѣйствій, то неминуемо долженъ былъ сызнова возбуждаться вопросъ, каково будетъ отношеніе Сената къ этому новому учрежденію— министерству въ цѣломъ, и отдѣльнымъ министрамъ въ частности.

Этотъ вопросъ обсуждался 10 февраля 1802 г., когда прочитана была записка князя Чарторыйскаго о томъ, въ какой формѣ должна была быть проведена реформа, на которую рѣшился Императоръ Александръ. Въ этой запискѣ, которая указывала на хаотическое состояніе, въ какомъ находилась русская администрація въ тѣ времена, былъ поставленъ ребромъ вопросъ объ отвѣтственности единоличныхъ начальниковъ отдѣльныхъ вѣдомствъ и указано какъ на необходимость точнаго опредѣленія такой отвѣтственности, такъ и на необходимость обезпеченія единства въ дѣйствіяхъ министерства.

Вопросъ объ отвѣтственности министровъ связанъ былъ съ вопросомъ о правѣ Сената дѣлать представленія Императору въ случаѣ изданія какого либо указа, противорѣчащаго ранѣе изданнымъ законамъ и воспослѣдовавшаго вслѣдствіе доклада министровъ, ошибочнаго или недостаточно яснаго. Новосильцовъ предлагалъ предоставить Сенату право потребовать въ такомъ случаѣ объясненія отъ министра и войти, въ случаѣ надобности, къ Монарху съ представленіемъ по случаю такого неправильнаго дѣйствія министра. Императоръ Александръ Павловичъ не сочувствовалъ предоставленію такого права Сенату. Члены Негласнаго Комитета были согласны, что учрежденіе министерствъ приведетъ къ худшему произволу, нежели тотъ, который господствовалъ ранѣе въ администраціи, если не установить точнаго порядка отвѣтственности министровъ и не сдѣлать ихъ отвѣтственными за неправильные доклады.

Этотъ жгучій вопросъ обсуждался въ засѣданіи комитета 16 марта 1802 года [1]), но онъ такъ и остался нерѣшеннымъ.

Въ засѣданіи 17 марта Императоръ Александръ I объявилъ, что Онъ прикажетъ внести проектъ указа Сената на обсужденіе Непремѣннаго (Государственнаго) Совѣта. Но разсужденія о Сенатѣ въ Негласномъ Комитетѣ и послѣ сего не прекратились. Такъ какъ въ Негласномъ Комитетѣ, какъ только что упомянуто, обсуждался проектъ учрежденія министерствъ, то поневолѣ во время преній объ этомъ учрежденіи, которому и Императоръ и Его молодые совѣтники придавали большое зна-

[1]) Ср. указанное выше сочиненіе Великаго Князя Николая Михаиловича, томъ II, стр. 185—186.

ченіе, возникъ вопросъ о томъ, какъ согласовать возстановленіе правъ и преимуществъ Сената съ этимъ новымъ установленіемъ, къ которому, какъ чувствовали всѣ участвовавшіе въ выработкѣ и обсужденіи проекта, перейдетъ центръ тяжести государственнаго управленія, тѣмъ болѣе, что предполагалось учрежденіе Совѣта или Комитета Министровъ, долженствующаго объединять дѣятельность министровъ и предупреждать опасность разъединенія внутренней политики. Все сызнова возбуждался и обсуждался жгучій вопросъ объ отвѣтственности министровъ и о представленіи ими отчетовъ Сенату (засѣданіе Комитета



Съ грав. В. Патерсена 1805 г.

Сенатская площадь.

21 апрѣля 1802 г.). Государь отнесся первоначально отрицательно къ мысли объ установленіи отвѣтственности министровъ передъ Сенатомъ, потому что права провѣрять отчетъ министровъ Сенатъ никогда не имѣлъ и что разъ желаютъ превратить Сенатъ въ исключительно высшій судебный органъ, то предоставленіе ему функціи контроля надъ администраціей было бы противорѣчіемъ.

Въ томъ же засѣданіи обсуждалась мысль о децентрализаціи высшаго судебнаго органа, о распредѣленіи судебныхъ департаментовъ Сената по различнымъ областямъ, ради сближенія правосудія съ населеніемъ. Предполагали оставить въ столицѣ

только одинъ I-ый департаментъ, сохраняя за нимъ только административныя функціи. Высказывалась мысль, что этотъ I-ый департаментъ долженъ, со временемъ, стать зародышемъ верхней палаты русскаго народнаго представительства.

21 апрѣля 1802 года въ Непремѣнномъ (Государственномъ) Совѣтѣ читанъ былъ докладъ Правительствующаго Сената о правахъ и преимуществахъ его и проекты указовъ, заготовленные, какъ мы знаемъ, въ Негласномъ Комитетѣ и внесенные въ Совѣтъ по приказанію Государя.

Чтеніе и обсужденіе доклада о проектахъ указовъ продолжалось въ Совѣтѣ въ собраніяхъ 21, 24 и 28 апрѣля, 1 и 5 мая [1]).

Изъ членовъ Непремѣннаго (Государственнаго) Совѣта, участвовавшихъ въ преніяхъ по вопросу о правахъ и преимуществахъ Сената (устно или подавая письменное мнѣніе), большинство было противъ изданія указа. Вице-канцлеръ князь Куракинъ, въ письменномъ мнѣніи, старался доказать, что „къ распространенію правъ Правительствующаго Сената и къ дарованію ему какихъ либо новыхъ преимуществъ нѣтъ теперь надобности и истинныхъ къ тому побуждающихъ причинъ“, что Сенатъ былъ всегда только „верховнымъ судилищемъ“ и долженъ таковымъ оставаться навсегда безъ всякой перемѣны, и усматривалъ въ предполагаемыхъ къ дарованію Сенату правахъ и преимуществахъ угрозу полнотѣ самодержавной власти. Князь Зубовъ совѣтовалъ подтвердить права Сената въ общихъ выраженіяхъ, не присоединяя ничего новаго. Графъ Н. П. Румянцевъ высказался за исправленіе одного дѣлопроизводства въ Сенатѣ. Адмиралъ Мордвиновъ указывалъ на то, что Сенатъ, какъ мѣсто присутственное, а не корпусъ политическій, можетъ имѣть должности, а не права, и считалъ изданіе указа излишнимъ [2]). Противъ изданія указа высказались также генералъ Вязьмитиновъ и князь Лопухинъ. Съ весьма обстоятельнымъ

---

[1]) Архивъ Государственнаго Совѣта. Сбор. Спб. 1878 г., томъ III, столб. 15—50.

[2]) Въ 1802 году Н. С. Мордвиновъ представилъ Государю „Мнѣніе о Сенатѣ“. Въ этомъ мнѣніи онъ отклонился отъ взгляда, высказаннаго въ Совѣтѣ, и смотрѣлъ на Сенатъ именно какъ на „корпусъ политическій“, долженствующій состоять изъ представителей „знатнаго сословія“. Этого мнѣнія онъ упорно держался и впредь. Въ 1811 году онъ представилъ свое мнѣніе вторично; въ 1816 г. онъ уже подчеркиваетъ необходимость привлечь въ Сенатъ выборныхъ отъ дворянства. (Мнѣніе гр. Н. С. Мордвинова о правахъ Сената напечатано въ Архивѣ гр. Мордвиновыхъ, т. III. стр. 221 и слѣд.; ср. Иконниковъ, Графъ Н. С. Мордвиновъ, стр. 18—59, 121—122).

мнѣніемъ, направленнымъ противъ проекта указа, выступилъ генералъ-прокуроръ Беклешовъ, признавая, на основаніи критики отдѣльныхъ статей проектовъ указа, „предположенный проектъ постановленія о Сенатѣ для пользы государственной и выгоды народной не только недостаточнымъ, но и собственной своей цѣли и намѣренію, въ немъ предположенному, не соотвѣтствующимъ“. Онъ предлагалъ ограничиться болѣе правильнымъ и цѣлесообразнымъ распредѣленіемъ дѣлъ между департаментами и улучшеніемъ порядка дѣлопроизводства.

Графъ С. П. Румянцевъ предложилъ (въ письменномъ мнѣніи) коренную реформу Сената, признавая предположенныя въ проектахъ указа мѣры недостаточными для исправленія признаваемыхъ всѣми недостатковъ и золъ въ строѣ высшей русской администраціи. Онъ предложилъ раздѣлить Сенатъ на двѣ вышнія палаты, соединенно именующіяся Сенатомъ: 1) Вышнюю палату правительства, вѣдающую административныя дѣла, и 2) Вышнюю палату правосудія, вѣдающую дѣла судебныя. И та и другая палата состояли бы, по его проекту, изъ двухъ департаментовъ. При семъ онъ обратилъ вниманіе на желательность обезпечить независимость членовъ судебной палаты Сената, утверждая ихъ на всю жизнь, съ тѣмъ, чтобы они могли быть уволены не иначе какъ по гласному суду, за преступленіе.

Противъ проектовъ указа выступилъ съ особымъ мнѣніемъ и членъ Негласнаго Комитета графъ В. П. Кочубей (о чемъ онъ предупреждалъ Императора Александра и другихъ членовъ Комитета уже въ засѣданіи 17 марта 1802 г.). Онъ признавалъ предположенную реформу недостаточною, полагалъ, что лучше было бы отложить реформу до иного времени, когда „новое законоположеніе россійское къ окончанію приведено будетъ“, что въ данную минуту полезнѣе издать указъ, въ которомъ указаны были бы исключительно статьи, относящіяся до судопроизводства. „Скажутъ (такъ окончилъ онъ свое мнѣніе), что послѣ вызова, Государемъ учиненнаго, нельзя чего нибудь теперь не положить. Но Государь Императоръ не потому конечно, чтобы перемѣнялись мысли Его, но желая лучше все сообразить, можетъ не спѣшить принятіемъ новыхъ каковыхъ мѣръ. Онъ отлагаетъ, чтобы сдѣлать лучше, а молчаніе Его теперь не можетъ приписано быть нехотѣнію привести Сенатъ въ свойственное ему положеніе“.

Противникомъ проекта выступилъ, наконецъ, и государственный казначей графъ Васильевъ, настаивая на реформѣ порядка дѣлопроизводства въ Сенатѣ, въ смыслѣ ускоренія хода дѣлъ. Онъ полагалъ, что и самыя права и преимущества Сената, сколько бы велики и тверды ни были, останутся безъ дѣйствія, если предварительно не устроится лучшій и легчайшій порядокъ производства дѣлъ.

Въ защиту проектовъ указа и самой мысли объ изданіи такого указа выступилъ прежде всего, конечно, графъ Завадовскій, а за нимъ графъ Александръ Воронцовъ и Д. Трощинскій.

Графъ А. Р. Воронцовъ подчеркиваетъ въ своемъ мнѣніи, что въ Россіи должно сохраниться правленіе самодержавное, въ коемъ особа Государя соединяетъ въ себѣ наиболѣе силъ и власти, но органами властей, соединенныхъ въ рукахъ Монарха, должны быть не отдѣльныя лица, а сословія, коллегіи: они „связуютъ пользу народа неразрывно съ пользами престола".

„Въ Россіи,—говорилъ Воронцовъ,—необходимо должно быть мѣсто, въ коемъ соединялись бы всѣ части внутренняго государственнаго управленія", и мѣстомъ симъ долженъ былъ быть Сенатъ, который „чрезъ цѣлое почти столѣтіе былъ признаваемъ Государями первымъ источникомъ, чрезъ который власть ихъ и законы изливались на всю Имперію, а народъ привыкъ въ немъ видѣть верховное судилище правосудія".

Графъ Воронцовъ признавалъ изданіе проектируемаго указа и полезнымъ и нужнымъ, высказывая надежду, что Сенатъ будетъ дѣйствительно хранилищемъ закона, если осуществится мысль объ изданіи новаго уложенія, а въ особенности настаивалъ на дарованіи Сенату права дѣлать представленія въ случаѣ неясности или противорѣчія вновь издаваемыхъ указовъ.

Онъ говорилъ по этому поводу: „Что принадлежитъ до обязанности, возлагаемой на Сенатъ въ указѣ, дѣлать самодержавной власти представленія, если повелѣнія ея найдетъ онъ въ исполненіи неудобными или народу отяготительными, я не вижу въ семъ никакихъ новыхъ введеній; напротивъ, мысль сія утверждена и въ Наказѣ Государыни Императрицы Екатерины Второй, и въ проектѣ Ея о Сенатѣ, коимъ Ея Величество занималась послѣдніе годы Ея царствованія, и въ приказѣ коллегіи, и въ самомъ существѣ отношеній Сената къ Государю, яко и президенту его. Дозволеніе таковое отвра-

титъ и остережетъ скоропоспѣшность, при частныхъ докладахъ допускаемую, и обезопаситъ государство отъ важныхъ личныхъ ошибокъ. Впрочемъ, поелику предполагается, чтобы повелѣнія, какія на сіе представленіе выйдутъ, исполнялись безмолвно, то поступокъ сей не только не уменьшаетъ могущества самодержавной власти, но, напротивъ, удостовѣряетъ ее въ собственномъ ея дѣйствіи".

Трощинскій горячо отстаивалъ необходимость „подтвердить права и обязанности власти самодержавной", признавалъ „совершенно нужнымъ" издать указъ, такъ какъ указы въ проектахъ въ Совѣтъ внесены, считая излишнимъ спорить о томъ, говорить ли о правахъ, или объ обязанностяхъ Сената, но предлагалъ рядъ поправокъ, изъ коихъ самою важною была поправка, предложенная имъ въ отношеніи ст. 8 проекта. Въ статьѣ 8, говорилъ онъ въ своемъ мнѣніи, дозволяется Сенату представлять Государю, если бы по дѣламъ суднымъ или тяжебнымъ вышелъ указъ, съ закономъ несогласный или въ исполненіи неудобный. Но какъ по дѣламъ сего рода есть тяжущіяся стороны, коимъ не возбраняется и по силѣ инструкціи, дающей лицамъ, находящимся у принятія прошеній, приносить жалобы на имя Верховной власти: то въ случаяхъ сихъ не столь нужны быть могутъ представленія Сената, какъ по общимъ дѣламъ государственнымъ, гдѣ Сенатъ, какъ хранилище законовъ и верховное мѣсто исполненія ихъ, имѣетъ обязанность представлять встрѣчаемыя имъ неудобства. И хотя въ той же статьѣ мысль сія, кажется, означена словами „указъ, предписующій какое-нибудь общее распоряженіе, наносящее большія въ исполненіи неудобства", „но симъ намекается только истинный смыслъ, а не выражается". Трощинскій вполнѣ вѣрно отмѣтилъ одно изъ самыхъ больныхъ мѣстъ въ предполагаемой реформѣ Сената: неясность и недостаточную опредѣленность его законоохранительной роли.

Если подвести итогъ всѣмъ разсужденіямъ въ Совѣтѣ, то нельзя не отмѣтить, что, несмотря на все разнообразіе высказанныхъ мыслей и предположеній, всѣ участвовавшіе въ преніяхъ: 1) исходили изъ признанія необходимости сохраненія въ неприкосновенности самодержавія, и 2) признавали необходимость реформы порядка дѣлопроизводства Сената, которая поставила бы коллегію сенаторовъ въ болѣе независимое отъ канцеляріи положеніе.

Судя по свѣдѣніямъ, кои мы имѣемъ о томъ, что говорилось въ Совѣтѣ,—члены его (за исключеніемъ Кочубея) едва ли что либо знали о томъ, что въ Негласномъ Комитетѣ вырабатывался проектъ учрежденія министерствъ, который долженнъ былъ, въ случаѣ своего осуществленія, самымъ чувствительнымъ образомъ отразиться на роли, значеніи и дѣятельности Сената. Совѣтъ разсуждалъ о Сенатѣ такъ, какъ будто другіе органы центральнаго управленія останутся нетронутыми, и не предвидѣлъ, что между мѣстнымъ управленіемъ и Сенатомъ вскорѣ встанутъ органы посредники, которые оттѣснятъ Сенатъ на задній планъ.

5 мая 1802 года Кочубей докладывалъ въ Негласномъ Комитетѣ о преніяхъ, происходившихъ въ Совѣтѣ, и Императоръ приказалъ представить Ему копіи со всѣхъ внесенныхъ въ Совѣтъ мнѣній.

Хотя и въ Негласномъ Комитетѣ и Совѣтѣ указывалось на необходимость издать, наконецъ, указъ о правахъ и обязанностяхъ Сената, ибо Высочайшій указъ 5 іюня 1801 года возбудилъ различныя ожиданія въ обществѣ, тѣмъ не менѣе прошло еще болѣе 4 мѣсяцевъ, пока давно жданный указъ появился, исправленный въ нѣкоторыхъ пунктахъ согласно съ замѣчаніями, сдѣланными въ Негласномъ Комитетѣ и въ Совѣтѣ,

Но 8 сентября 1802 г., въ одинъ и тотъ же день, изданъ не только указъ о правахъ и обязанностяхъ Сената, но и Манифестъ объ учрежденіи министерствъ. Едва ли случайно, второй законъ облеченъ въ болѣе торжественную форму манифеста, между тѣмъ какъ законъ о Сенатѣ появился въ болѣе скромной формѣ именного указа. Эти законы далеко не согласовались другъ съ другомъ. Напротивъ: учрежденіе министерствъ, во многихъ отношеніяхъ, парализовало „возстановленіе Сената", о которомъ мечтали въ первые мѣсяцы царствованія Александра. Правда, новый законъ воспроизвелъ докладъ Сената о правахъ и преимуществахъ въ главныхъ его частяхъ, но Сенатъ сохранилъ, въ сущности, только свое судебное значеніе. Правительственное его значеніе пало и, по мѣрѣ развитія власти министровъ, его вліяніе на различныя отрасли гражданскаго управленія должно было все болѣе и болѣе сокращаться. Правда, въ Манифестѣ объ учрежденіи министерствъ сказано: „На Правительствующій же Сенатъ, коего обязанность и первоначальную

степень власти Мы указомъ Нашимъ въ сей день даннымъ утвердили, возлагаемъ важнѣйшую и сему верховному мѣсту наипаче свойственную должность разсматривать дѣянія министровъ по всѣмъ частямъ ихъ управленію ввѣреннымъ, и по подлежащемъ сравненіи и соображеніи оныхъ съ государственными постановленіями и съ донесеніями, прямо отъ мѣстъ до Сената дошедшими, дѣлать свои заключенія и представлять Намъ докладомъ". Министры поставлены подъ надзоръ Сената; ему они обязаны были представлять отчеты, онъ долженъ былъ ихъ разсматривать,— но это право Сената провѣрять отчеты министровъ, какъ предсказалъ графъ С. Р. Воронцовъ въ бесѣдѣ съ графомъ Строгановымъ (27 мая 1802 года) [1]), превратилось въ пустую обрядность.

Административное значеніе Сената еще болѣе уменьшилось, когда изъ особаго порядка доклада министровъ, предусмотрѣннаго въ статьяхъ X и XI Манифеста 1802 года объ учрежденіи министерствъ, развился Комитетъ Министровъ, мысль о которомъ зародилась во время обсужденія въ Негласномъ Комитетѣ проекта учрежденія министерствъ и противъ которой высказался графъ П. А. Строгановъ въ своемъ „Опытѣ органическаго регламента для всѣхъ отраслей управленія Россіей" [2]). Графъ Строгановъ писалъ: „учрежденіе Комитета Министровъ послужитъ только къ созданію во всѣхъ отношеніяхъ зловредной власти. Министры должны, конечно, обладать большою властью, но такъ же необходимо, чтобы они были дѣйствительно отвѣтственны за свои дѣянія, между тѣмъ какъ Комитетъ этотъ избавитъ министровъ отъ всякой отвѣтственности, а большинство его членовъ образуетъ такую сильную волю, которая ослабитъ волю Государя, которая одна должна имѣть значеніе". Столь же важное при тогдашнемъ состояніи русскаго законодательства право Сената наблюдать за тѣмъ, чтобы не издавались указы, противорѣчащіе уже существующимъ или неясные, получило весьма неопредѣленную формулировку въ пунктѣ 9 Именного указа о правахъ и обязанностяхъ Сената 8 сентября 1802 г., въ коемъ сказано: „Дозволяется Сенату, если бы по общимъ государственнымъ дѣламъ существовалъ указъ, который былъ бы сопряженъ съ величайшимъ неудобствомъ въ исполненіи,

[1]) Ср. указанное выше сочиненіе Великаго Князя Николая Михаиловича. Томъ II, стр. 274.

[2]) Тамъ же, стр. 253 и слѣд.

въ немъ мѣру НАШЕЯ непреложныя къ нему довѣренности, и будучи точнымъ опредѣленіемъ власти своей, не стѣсняемъ уже ни какими препонами въ отправлении долгу его, обратилъ свои усильныя попеченія къ тому, чтобы во всемъ кругу внутреннихъ дѣлъ, надлежаще дѣйствовали Законы, и нигдѣ не ослабѣвало бы всякое благоустройство хранящее пользу общую.

Александръ

Санкт-Петербургъ
Сентября 8го дня
1802го Года.

Именной указъ Сенату отъ 8-го сентября 1802 г. о правахъ его и обязанностяхъ.

(Послѣдняя страница).

или по частнымъ суднымъ не согласенъ съ прочими узаконеніями, или же неясенъ, представлять о томъ Императорскому Величеству; но когда по таковому представленію не будетъ учинено перемѣны, то остается онъ въ своей силѣ". Не прошло и полгода, какъ Именной указъ 21 марта 1803 года, вслѣдствіе попытокъ Сената осуществить это свое право, объяснилъ, что слова сіи „не касаясь вновь издаваемыхъ и подтверждаемыхъ Нами, относятся единственно къ существовавшимъ уже законамъ".

Указъ 8 сентября 1802 года оканчивался словами; „Издавая сей указъ, Мы ласкаемъ себя утѣшительнымъ удостовѣреніемъ, что Правительствующій Сенатъ ощутитъ въ немъ мѣру Нашея непреложныя къ нему довѣренности и, будучи точнымъ опредѣленіемъ власти своей не стѣсняемъ уже никакими препонами къ отправленію долгу его, обратитъ свои усиленныя попеченія къ тому, чтобы во всемъ кругу внутреннихъ дѣлъ надлежаще дѣйствовали законы и нигдѣ не ослабѣвало бы всякое благоустройство, хранящее пользу общую".

Въ запискѣ „О государственныхъ установленіяхъ", составленной М. М. Сперанскимъ въ концѣ 1826 или началѣ 1827 года, повидимому, для Комитета 6 декабря 1826 г., о результатѣ реформы 1802 года сказано слѣдующее: [1])

„Мысль объ устройствѣ Сената, отъ вѣка Екатерины дошедшая, въ 1801 году возобновилась, но въ другомъ видѣ. Полагали не прикасаться къ древнему зданію, но укрѣпить только его основаніе. Посему въ тотъ же день, какъ явилось учрежденіе министерства (8 сентября 1802 года), изданъ былъ и Манифестъ о правахъ Сената.

Три существенныя перемѣны установлялись симъ манифестомъ: 1) рѣшительнымъ большинствомъ голосовъ въ общихъ собраніяхъ считать не простое большинство, но двѣ трети всего числа наличныхъ сенаторовъ; 2) въ случаѣ несогласія генералъ-прокуроръ вноситъ дѣло къ Государю не чрезъ него одного, но при депутаціи отъ Сената; 3) дозволено Сенату представлять Государю докладомъ, если усмотритъ онъ какое либо важное неудобство въ законѣ существующемъ. Изъ сихъ трехъ поста-

---

[1]) Ср. Планъ государственнаго преобразованія гр. М. М. Сперанскаго. Введеніе къ уложенію Государственныхъ законовъ 1809 года. Изд. „Русской Мысли", 1905 г. стр. 290.

новленій осталось въ дѣйствіи одно первое; второе же, по очевидному его неудобству, вскорѣ само собою впало въ бездѣйствіе, а третье ограничено въ послѣдующемъ году указомъ, коимъ растолковано, что подъ именемъ законовъ существующихъ должно разумѣть не новые законы, но прежніе. Симъ въ 1802 году кончились всѣ предположенія объ исправленіи Сената. Можно было тогда же предвидѣть, что они скоро возобновятся".

Результатъ предпринятой въ 1801—1802 г.г. реформы не соотвѣтствовалъ ожиданіямъ, съ которыми приступлено было къ дѣлу. Сенатъ, хотя и названъ былъ верховнымъ мѣстомъ Имперіи и хранителемъ законовъ, имѣющимъ обязанность имѣть попеченіе о средствахъ къ облегченію народныхъ нуждъ, соблюденію общаго спокойствія и тишины и прекращенію всякихъ противозаконныхъ дѣйствій во всѣхъ ему подчиненныхъ мѣстахъ, фактически былъ оттѣсненъ отъ участія въ управленіи; его право контролировать и объединять министерское управленіе оказалось призрачнымъ.

Министры имѣли непосредственный докладъ у Государя; испрашивали для каждаго мало-мальски важнаго дѣла санкцію Монарха и предоставили Сенату исключительно только скромную роль публикатора Высочайшихъ указовъ и хранителя не законности и законовъ, а списка законовъ, и Сенатъ неоднократно долженъ былъ своимъ формальнымъ авторитетомъ прикрывать распоряженія, клонившіяся къ нарушенію законовъ.

Въ запискѣ „О внутреннемъ управленіи Россіей", составленной неизвѣстнымъ лицомъ, близко знакомымъ съ фактическимъ положеніемъ вещей въ царствованіе Александра I, сказано: „Министры обращались въ Сенатъ, чтобы получить отъ него резолюцію, всегда отвѣтствующую желаніямъ ихъ оградить себя отъ всякой отвѣтственности. Съ самаго начала министерствъ нѣкоторыми разсуждено было, что покойнѣе дѣйствовать черезъ Сенатъ, нежели самому. Министръ, который слыть можетъ человѣкомъ сильнымъ у двора, легко можетъ черезъ двухъ или трехъ сенаторовъ вести все въ Сенатѣ по своимъ видамъ, даже, буде пожелаетъ, удовлетворить склонностямъ къ самовластію и мщенію".

Всѣ реформы первыхъ лѣтъ царствованія Александра I были несогласованы другъ съ другомъ. Зданіе администраціи не упростилось. Другъ возлѣ друга стояли и дѣйствовали, то и дѣло вторгаясь въ чужую компетенцію: Совѣтъ, Сенатъ, министерства и Комитетъ Министровъ.

Глубокое разочарованіе, охватившее людей, желавшихъ установленія порядка въ Россіи, сказывается въ слѣдующихъ словахъ графа А. Р. Воронцова въ письмѣ къ графу С. Р. Воронцову (11 апрѣля 1803 г.): „Еще нашъ горизонтъ до того не очистился, чтобы воспарило на немъ всяческое благо. Великое дѣло и духа великаго требуетъ попирать предразсудки. Надобно возлюбить отечество превыше страстей, прилѣпляющихся къ человѣчеству, чтобы ввести законъ въ неподвижное господство, и сію благодать не мы, а развѣ грядущіе по насъ узрятъ. Мы хотимъ лучшаго и, кажется, стремительно; но лишь къ исполненію,—тутъ и препоны".

Вполнѣ понятно, что нововведенія никого не удовлетворяли, и что политическая мысль передовыхъ людей того времени еще болѣе энергично заработала надъ планами реформы. Различныя разсужденія, мысли, предложенія, высказанныя въ 1801—1802 г.г. въ отношеніи организаціи русскаго государственнаго управленія, не пропали безслѣдно. Въ различныхъ комбинаціяхъ они всплывали все въ новыхъ и новыхъ проектахъ, и въ частности это можно сказать про проекты реформы Сената, которые вплоть до царствованія Николая I не переставали занимать и сановниковъ, и второразрядныхъ должностныхъ лицъ, и людей, въ администраціи не участвовавшихъ.

Независимо отъ вопроса о томъ, какое положеніе долженъ занять Сенатъ въ случаѣ коренного преобразованія всего государственнаго строя Россіи, въ смыслѣ перемѣны формы правленія, неизмѣнно на очереди держались слѣдующіе вопросы: о раздѣленіи Сената на два, по возможности, совершенно отдѣльныхъ другъ отъ друга органа: судебный и административный, объ установленіи прочной связи между министерствами и Сенатомъ, какъ высшимъ органомъ управленія, о введеніи въ Сенатъ выборнаго элемента и объ обезпеченіи его независимости отъ всякихъ постороннихъ вліяній.

Въ 1803 году Сперанскій, который, какъ уже было сказано, принималъ негласное, косвенное участіе въ работахъ членовъ Негласнаго Комитета, представилъ, по порученію Государя, планъ устройства судебныхъ и правительственныхъ мѣстъ въ Россіи [1]).

[1]) Напечатанъ впервые въ XI томѣ „Истор. обозрѣнія" (1901 г.) и перепечатанъ въ изданіи „Русской Мысли": „Планъ Государств. преобраз." графа М. М. Сперанскаго (Введеніе къ уложенію Госуд. закон. 1809 г.) Москва 1901 г. стр. 121—230.

Въ части III этой записки, озаглавленной „О дѣйствительномъ устройствѣ управленія въ Россіи“, объяснены недостатки государственнаго строя Россіи и представленъ планъ реформы какъ центральныхъ государственныхъ учрежденій, такъ и мѣстнаго управленія. Цѣль этихъ реформъ подготовить превращеніе управленія въ Россіи „въ истинное управленіе монархическое“.

„Верховное начало въ Россіи,—пишетъ Сперанскій,—есть Государь самодержавный, соединяющій въ особѣ своей власти законодательную и исполнительную и располагающій неограниченно всѣми силами государства.

„Начало сіе не имѣетъ никакихъ вещественныхъ предѣловъ. Но оно имѣетъ нѣкоторыя умственныя границы, мнѣніемъ, привычкою и долголѣтнимъ употребленіемъ постановленныя въ томъ, что власть сего начала не иначе приводится въ дѣйствіе, какъ всегда единообразнымъ порядкомъ и установленными формами. Власть Государя изъявляется въ законодательствѣ и въ различныхъ отрасляхъ управленія при посредствѣ трехъ установленій: Сената, Совѣта и Министерства“. Но дѣятельность этихъ установленій далеко неудовлетворительна „по недостатку связи ихъ между собою, по неточному разграниченію ихъ предметовъ, и разнообразности и несовершенству ихъ формъ“.

Въ государственномъ строѣ Россіи Сперанскій усматриваетъ одно главное противорѣчіе: государственнымъ установленіямъ номинально присвоена какъ бы нѣкоторая самостоятельность въ кругу отведенной имъ компетенціи, но фактически они ею не обладаютъ и власть ихъ случайная, неопредѣленная, непрочная.

„Въ самомъ дѣлѣ, какимъ образомъ опредѣлить взаимныя отношенія первыхъ государственныхъ мѣстъ: Совѣта, Сената, Комитета и министровъ? Въ чемъ состоятъ существенныя ихъ различія между собою? Какую степень власти каждое изъ нихъ имѣетъ? Какой родъ дѣлъ каждому изъ нихъ присвоенъ?

„Первое: очевидно, что ни одно изъ сихъ мѣстъ собственно политической силы не имѣетъ: всѣ они зависятъ и въ началѣ и въ концѣ, и въ бытіи и въ дѣйствіи ихъ отъ единой воли и мановенія силы самодержавной. Слѣдовательно:

второе: ни одно изъ нихъ тѣломъ политическимъ, а тѣмъ менѣе законодательнымъ, признано быть не можетъ;

третье: ни правъ, ни преимуществъ, свойственныхъ государственнымъ установленіямъ, въ отношеніи къ первому ихъ началу имѣть они не могутъ;

четвертое: различія существеннаго (constitutive) между собою они не имѣютъ, ибо различіе сіе можетъ быть только двояко: 1) въ предметахъ и 2) въ правилѣ дѣйствій. Но предметы во всѣхъ сихъ мѣстахъ одинаковы. Сенатъ занимается тѣми же вѣтвями полиціи, экономіи, суда, какія вносятся въ Совѣтъ и къ министрамъ. Правило дѣйствія въ нихъ также одинаково: всѣ они или соображаютъ дѣло съ закономъ, или, когда закона нѣтъ или по обстоятельствамъ кажется онъ неудобенъ, представляютъ мнѣніе свое о новомъ установленіи. Все различіе состоитъ только въ разности канцелярскаго обряда, но нѣтъ нужды доказывать, сколь различіе сіе маловажно.

Правда, что Сенатъ отличается тѣмъ отъ прочихъ мѣстъ, что дѣйствіе его считается публичнымъ, и что онъ имѣетъ власть повелительную, а дѣйствіе прочихъ мѣстъ есть дѣйствіе, внутри кабинета Государева совершающееся, и къ исполненію непосредственно не исходитъ; но примѣтить должно: 1) что Сенатъ ничего не можетъ повелѣть своимъ именемъ; указы, отъ него исходящіе, не суть его указы, но Императорскаго Величества, черезъ него только идущіе; 2) министры могутъ и въ многихъ случаяхъ должны мимо его прямо въ губерніи посылать указы, кои впослѣдствіи вносятся къ нему только за извѣстіе; 3) обязанность публиковать указы есть обязанность полицейская, и всякое низшее мѣсто, именемъ Государя, то же бы самое могло сдѣлать".

Но, указывая на малую власть Сената въ управленіи, Сперанскій отвергаетъ мысль о возможности его упраздненія, которая, повидимому, имѣла своихъ сторонниковъ. „Сколько ни ничтоженъ", говорилъ онъ, „кажется Сенатъ въ настоящемъ образѣ бытія его и сколько ни вѣроятнымъ кажется, что теченіе дѣлъ, основанное на единствѣ министерскихъ управленій, было бы несравненно успѣшнѣе, но можно быть увѣреннымъ, что совершенное уничтоженіе сего мѣста изгладило бы съ собою и самую тѣнь монархической свободы въ разумѣ народномъ. Многочисленное сословіе, древность и формы могутъ быть весьма вредны теченію дѣлъ, но они имѣютъ всегда нѣчто священное и столько уважительное въ глазахъ народа, что и самое правосудіе будетъ ему

подозрительно, если оно не будетъ изливаться сообразно общему его о вещахъ понятію".

Установленіе въ Россіи дѣйствительно монархическаго, т. е. конституціоннаго порядка управленія, Сперанскій считаетъ невозможнымъ, ибо въ Россіи отсутствовали самые необходимые для истиннаго монархическаго управленія факторы, а были на лицо условія, препятствующія коренному преобразованію государственнаго строя: крѣпостное право, отсутствіе уложенія, отсутствовало и независимое „сословіе", составляющее законодательную власть, и общественное мнѣніе, его поддерживающее. Порядокъ просвѣщенія на низкой ступени: не было возможности дать свободу печати, ибо она возможна лишь при извѣстномъ уровнѣ народнаго просвѣщенія. Не было возможности установить „истинную министерскую отвѣтственность"—тамъ, „гдѣ отвѣчать некому и гдѣ и отвѣтствующій и воспрещающій составляютъ одно лицо и одну сторону".

Поэтому, не рѣшаясь на коренную реформу, нужно ограничиться тѣмъ, что окажется возможнымъ при данныхъ условіяхъ.

„Образъ управленія:

1) долженъ быть весь расположенъ по настоящей самодержавной конституціи государства, безъ всякаго раздѣла власти законодательной отъ власти исполнительной.

2) Онъ долженъ сохранить и усилить народное мнѣніе, власть сію ограничивающее, не въ существѣ ея, но въ формѣ ея дѣйствія.

3) Онъ долженъ содержать въ себѣ разныя установленія, которыя бы, постепенно раскрываясь, приготовляли истинное монархическое управленіе и приспособляли бы къ нему духъ народный".

Исходя изъ этихъ идей, Сперанскій и составилъ планъ реформы, въ которомъ Сенатъ занялъ первое мѣсто.

Сперанскій различаетъ 2 власти: законодательную и исполнительную; каждая изъ нихъ должна быть ввѣрена установленію, которыя въ существѣ своемъ суть два отдѣленія внутренняго Государева кабинета, „но въ мнѣніи народномъ представляютъ мѣста внѣшнія и умѣряютъ собою самодержавіе".

Обѣ власти соединяются въ лицѣ Государя. Законодательная власть осуществляется при посредствѣ „сословія" (т. е. коллегіи), которая носитъ названіе Сената Законодательнаго. „Все то, что принадлежитъ до постановленія, усовершенія и сохраненія госу-

дарственнаго закона и уложенія", относится къ кругу вѣдомства этого Законодательнаго Сената, который составленъ изъ сенаторовъ по избранію Государя. Исполнительная власть осуществляется при посредствѣ „Сената Исполнительнаго". Въ его кругъ вѣдомства входитъ все то, что принадлежитъ до постановленія временныхъ учрежденій и исполненія законовъ, уже существующихъ. Сенатъ Исполнительный дѣлится на два отдѣленія: судное и управленія.

Судное отдѣленіе (или судная часть) Исполнительнаго Сената дѣлится на два департамента: гражданскій и уголовный.

Часть управленія или отдѣленіе управленія вѣдаетъ всѣ дѣла, кои принадлежатъ къ разнымъ департаментамъ министерствъ. Эта часть или отдѣленіе состоитъ изъ всѣхъ министровъ, изъ которыхъ каждый „своею частію управляетъ по уставу".

Въ случаяхъ, уставомъ не предвидѣнныхъ или требующихъ исправленія, министры предлагаютъ новыя мѣры Сенату. По утвержденіи ихъ, они публикуются отъ Сената. Сенатъ Исполнительный сообщаетъ всѣ новыя мѣры Сенату Законодательному, за исключеніемъ дѣлъ, тайнѣ подлежащихъ.

Законодательный Сенатъ имѣетъ обязанность не только изготовлять проекты законовъ и вѣдать дѣломъ составленія уложенія, но и охранять законъ. Это охраненіе закона выражается въ разсмотрѣніи жалобъ на министровъ, кои вносятся по Высочайшему повелѣнію, и въ ревизіи всѣхъ новыхъ актовъ Сената Исполнительнаго, по отношенію не къ внутренней добротѣ ихъ, но къ кореннымъ государственнымъ законамъ.

Въ запискѣ 1803 года Сперанскій уже проводитъ различіе между закономъ и учрежденіемъ, котораго онъ въ общемъ придерживался и далѣе. Онъ говоритъ: „Поелику управленіе во всякой монархіи не что другое есть, какъ исполненіе закона, то само собою явствуетъ, что доброта управленія по необходимости зависитъ отъ доброты закона".

„Законъ имѣетъ предметомъ отношенія постоянныя и не перемѣняемыя. Учрежденіе простирается на дѣйствія и происшествія, непрестанной перемѣнѣ подлежащія".

Лучшимъ раздѣленіемъ законовъ онъ признаетъ то, которое различаетъ ихъ на 3 рода: 1) законъ государственный (конституціонный), 2) законъ гражданскій и 3) законъ уголовный, который иначе называется уложеніе.

Излагая планъ сочиненія, Сперанскій опредѣлилъ понятіе „государственный законъ“ слѣдующимъ образомъ: „Государственный законъ принято вмѣсто слова „конституція“ и всегда означаетъ законъ, опредѣляющій первоначальныя права и отношенія всѣхъ классовъ государственныхъ между собою“.

Такимъ образомъ выходило, что управленіе регулировалось только „государственными законами“ и общими учрежденіями, но не спеціальными, постоянными нормами.

По общему правилу, три Сената: Законодательный, Исполнительный и Судный дѣйствуютъ отдѣльно другъ отъ друга, но въ двухъ случаяхъ образуются соединенныя засѣданія, а именно: „въ дѣлахъ верховной важности, относящихся до суда, Сенатъ Законодательный соединяется съ Сенатомъ Суднымъ и составляетъ въ семъ видѣ судъ верховный, могущій не только рѣшить дѣло по существующимъ законамъ, но, въ недостаткѣ оныхъ или въ очевидномъ несходствѣ, постановить законъ новый, не взирая на то, что постановленіе сіе учреждается по частному случаю“.

„Въ дѣлахъ таковой же важности, относящихся до прочихъ частей управленія, Сенатъ Законодательный соединяется съ Сенатомъ Управляющимъ и составляетъ въ семъ видѣ верховное правительство, могущее не только рѣшить предстоящій вопросъ окончательно, но и постановить законъ“.

Разсуждая о способахъ улучшить строй государственныхъ установленій, который послѣ реформы 1802 г. сталъ еще болѣе сложнымъ и полнымъ внутреннихъ противорѣчій, Сперанскій указываетъ и на одно изъ самыхъ больныхъ мѣстъ въ государственной жизни начала XIX ст.: на отсутствіе образованныхъ юристовъ.

„. . . . правый судъ—говорилъ онъ въ своей запискѣ,—по необходимости предполагаетъ не только просвѣщенныхъ судей, но и просвѣщенную публику, искусныхъ законовѣдцевъ, знающихъ стряпчихъ и методическое сей части ученіе; безъ сего самая лучшая система судовѣдѣнія производитъ одно только вредное дѣйствіе новости. Но что сдѣлало доселѣ правительство въ Россіи, чтобы пріуготовить добрыхъ судей, чтобы окружить ихъ здравомыслящею публикою, чтобы просвѣтить ихъ совѣтомъ судовѣдцевъ? Гдѣ установленія, въ коихъ юношество наше образуется по сей части? Можетъ быть, въ одной Россіи судьи творятся одною волею и приказаніемъ правительства, и

человѣкъ, едва по слуху знающій о законѣ, о правѣ, объ обязанности, вдругъ по слову власти становится органомъ закона и рѣшителемъ всѣхъ споровъ о правѣ и обязанности. Какая система законовъ можетъ устоять противъ таковыхъ исполнителей"?

О недостаткахъ нашего тогдашняго строя народнаго просвѣщенія вообще и, въ частности, о недостаткѣ въ спеціалистахъ для различныхъ отраслей государственной администраціи шла рѣчь и въ засѣданіи Негласнаго Комитета 23 декабря 1801 г., гдѣ графъ Строгановъ указывалъ на неудовлетворительную организацію юнкерскаго института при Сенатѣ, который по словамъ Государя долженъ былъ готовить законовѣдцевъ. 1 августа 1805 г. былъ изданъ Высочайшій указъ объ учрежденіи, вмѣсто юнкерскаго института, Высшаго Училища Правовѣдѣнія [1]) но и эта спеціальная школа не успѣла подготовить достаточнаго числа юристовъ.

Проектъ Сперанскаго, въ которомъ онъ пытался найти путь къ объединенію Сената, Совѣта, Комитета Министровъ и министерствъ, практическаго послѣдствія не имѣлъ.



Ковчегъ печати времени
Александра I.

[1]) П. С. З. № 21860.

III. Проекты реформы Сената 1809—1811 г.г.



Прошло 6 лѣтъ. За это время Императоръ Александръ какъ бы охладѣлъ къ мысли кореннымъ образомъ реформировать „безобразное зданіе администраціи". Негласный Комитетъ сошелъ со сцены. Непремѣнный (Государственный) Совѣтъ и Сенатъ все болѣе теряли свое значеніе въ дѣлахъ государственныхъ. Усиливалось вліяніе Комитета Министровъ, въ министерствахъ же усиливалась единоличная власть министровъ, въ ущербъ коллегіальному началу, сохранить которое стремилось первое учрежденіе министерствъ 1802 года. Занятіе внѣшней политикой увлекло Императора и эта внѣшняя политика, приведшая въ концѣ концовъ къ Тильзитскому миру и союзу съ Наполеономъ, вызвала глухое, но очень отчетливое неудовольствіе въ обществѣ, которое не забыло, что оно многого ждало, что многое было обѣщано, и что весьма немногое изъ обѣщаннаго было осуществлено. Господство закона и законности, установленіе которыхъ было признано настоятельно необходимымъ самимъ Императоромъ, не установилось. Всѣ предпринятыя къ достиженію этой цѣли мѣры оказались безсильными палліативами.

Въ „Введеніи къ уложенію государственныхъ законовъ" 1809 г. (Планъ всеобщаго государственнаго образованія) [1]) Сперанскій, говоря о признакахъ, по которымъ можно судить о томъ, настало ли время для политическаго преобразованія, указываетъ на рядъ замѣченныхъ имъ во второе пятилѣтіе царствованія Александра I зловѣщихъ признаковъ. Указавъ на „перемѣну въ

[1]) Мы пользуемся текстомъ, напечатаннымъ въ изданіи „Русской Мысли" Москва 1905 г. Планъ Государственнаго преобразованія графа М. М. Сперанскаго. (Введеніе къ уложенію Государственныхъ законовъ 1809 г.).

предметахъ народнаго уваженія“, онъ затѣмъ говоритъ объ ослабленіи власти, различая физическую власть отъ моральной.

„Если физическая власть осталась въ прежнемъ положеніи, то моральная, безъ сомнѣнія, весьма ослабѣла. Какая мѣра правительства не подвержена нынѣ осужденію? Какое благотворное движеніе не искажено и не перетолковано? Духъ партій и злонамѣренность, безъ сомнѣнія, имѣютъ въ семъ участіе; но духъ партій не имѣлъ бы столько силы, если бы общій разумъ не расположенъ былъ къ его впечатлѣніямъ. . . Одна есть истинная сему причина: образъ мыслей настоящаго времени въ совершенной противоположности съ образомъ правленія“.

„Всѣ жалуются на запутанность и смѣшеніе гражданскихъ нашихъ законовъ. Но какимъ образомъ можно исправить и установить ихъ безъ твердыхъ законовъ государственныхъ? Къ чему законы, распредѣляющіе собственность между частными людьми, когда собственность сія ни въ какомъ предположеніи не имѣетъ твердаго основанія? Къ чему гражданскіе законы, когда скрижали ихъ каждый день могутъ быть разбиты о первый камень самовластія? Жалуются на запутанность финансовъ. Но какъ устроить финансы тамъ, гдѣ нѣтъ общаго довѣрія, гдѣ нѣтъ публичнаго установленія, порядокъ ихъ охраняющаго? Жалуются на медленность успѣховъ просвѣщенія и разныхъ частей промышленности. Но гдѣ начало, ихъ животворящее? Къ чему послужитъ народу просвѣщеніе? Къ тому только, чтобы яснѣе обозрѣлъ онъ всю горесть своего положенія.

Наконецъ, сіе всеобщее неудовольствіе, сія преклонность къ горестнымъ изъясненіямъ всего настоящаго есть не что другое, какъ общее выраженіе пресыщенія и скуки отъ настоящаго вещей порядка. . . .“ „Всѣ вещи остались въ прежнемъ почти положеніи, а между тѣмъ духъ народный страждетъ въ безпокойствіи. Какъ можно изъяснить сіе безпокойствіе иначе, какъ совершеннымъ измѣненіемъ мыслей, глухимъ, но сильнымъ желаніемъ другого вещей порядка. . . .“

„По симъ признакамъ можно, кажется, съ достовѣрностью заключить, что настоящая система правленія не свойственна уже болѣе состоянію общественнаго духа и что настало время перемѣнить ее и основать новый вещей порядокъ“.

Съ 1808 года мысли Александра I опять вернулись къ реформамъ государственнаго строя Россіи, при чемъ вдохновленный своимъ ближайшимъ совѣтникомъ Государь, повидимому,

рѣшился на реформу коренную, на перемѣну формы правленія и на широкое привлеченіе высшихъ слоевъ населенія къ участію въ вершеніи дѣлъ государственныхъ.

Какъ явствуетъ изъ пермскаго письма Сперанскаго къ Императору Александру I, по желанію Государя Сперанскій составилъ „планъ всеобщаго государственнаго образованія“, который подвелъ какъ бы итогъ занятіямъ Монарха съ Его довѣреннымъ статсъ-секретаремъ и былъ результатомъ (по выраженію Сперанскаго) „стократныхъ, можетъ быть, разговоровъ и разсужденій“ въ кабинетѣ Александра.

„Весь разумъ сего плана, говоритъ Сперанскій въ письмѣ изъ Перми, состоялъ въ томъ, чтобы посредствомъ законовъ и установленій, утвердить власть правительства на началахъ постоянныхъ и тѣмъ самымъ сообщить дѣйствію сея власти болѣе правильности, достоинства и истинной силы“.

Мы не имѣемъ возможности изложить весь этотъ грандіозный и весьма сложный планъ государственнаго преобразованія.

Сенату въ планѣ преобразованія была отведена сравнительно скромная роль. Отъ мысли возстановить его съ тѣми широкими функціями и властію, которыя были ему удѣлены и коими онъ пользовался въ нѣкоторые періоды своего существованія, повидимому, Александръ I и Сперанскій отказались. Онъ долженъ былъ быть органомъ судебнымъ, четвертою и высшею степенью „порядка суднаго“ (первую степень составлялъ судъ волостной, вторую—судъ окружный, третью—судъ губернскій).

Ни функцій законодательныхъ, ни административныхъ Сенатъ не имѣетъ. Въ планѣ онъ уже не называется болѣе „Правительствующимъ“.

Онъ названъ „верховнымъ судилищемъ для всей Имперіи“, состоящимъ изъ 4 департаментовъ, двухъ гражданскихъ и двухъ уголовныхъ, по равному числу въ обѣихъ столицахъ.

Сенаторы назначаются Высочайшею властію изъ числа лицъ, избранныхъ въ губернскихъ думахъ, составляющихъ третью степень порядка законодательнаго, и внесенныхъ въ государственный избирательный списокъ, который хранится у канцлера юстиціи [1]).

Каждый департаментъ Сената черезъ каждое трехлѣтіе избираетъ изъ членовъ своихъ трехъ кандидатовъ и, чрезъ кан-

[1]) Роль канцлера юстиціи опредѣлена въ планѣ весьма неясно. Повидимому, онъ долженъ былъ замѣнить собою генералъ-прокурора.

цлера юстиціи, представляетъ Верховной власти для утвержденія одного изъ нихъ президентомъ.

Дѣлопроизводство въ департаментахъ находится въ рукахъ рекетмейстеровъ (подъ предсѣдательствомъ оберъ-прокурора, опредѣленнаго Высочайшею властію по представленію министра юстиціи). Сужденіе дѣла происходитъ въ департаментѣ.

Рекетмейстеры, съ оберъ-прокурорами во главѣ, образуютъ особую коллегію, которая, по общему приговору своихъ членовъ и съ утвержденія министра юстиціи, можетъ дѣло, поступившее изъ губернскаго суда, въ случаѣ, если при разсмотрѣніи его „не касаясь существа его", усмотрѣно будетъ нарушеніе существенныхъ формъ, обращать въ губернскій судъ для исправленія. Поступокъ же предсѣдателя губернскаго суда, яко блюстителя формъ, допустившаго таковое нарушеніе, предается на разсмотрѣніе Государственнаго Совѣта.

Жалоба на существенное упущеніе въ изготовленныхъ рекетмейстеромъ къ слушанію дѣлахъ приносится министру юстиціи. Дѣло вносится въ Сенатъ оберъ-прокуроромъ, при чемъ сказано: „рѣшенія Сената производятся по очереди при открытыхъ дверяхъ публично". Здѣсь неясность: производится ли все слушаніе и сужденіе дѣла публично, или только приговоръ произносится при открытыхъ дверяхъ. Рѣшенія департаментовъ Сената, очевидно, какому либо пересмотру въ Общемъ собраніи не подлежатъ. Такое Общее собраніе не предусмотрѣно. Нѣтъ рѣчи и о правѣ жаловаться Верховной власти на рѣшеніе Сената. Означенныя рѣшенія печатаются. Актъ, содержащій въ себѣ рѣшеніе, скрѣпляется канцлеромъ юстиціи, къ нему прилагается государственная печать и онъ отдается на храненіе въ государственный судный архивъ.

Если Сенатъ найдетъ въ законѣ постановленія сомнительныя или недостаточно опредѣленныя, то президентъ департамента дѣлаетъ о томъ представленіе (въ планѣ не сказано кому), чрезъ канцлера юстиціи, „для дополненія и поясненія ихъ въ установленномъ порядкѣ". И этотъ порядокъ не указанъ въ планѣ. Для предварительнаго разсмотрѣнія дѣлъ затруднительныхъ Сенатъ можетъ учредить комиссію изъ 3-хъ сенаторовъ.

Если при разсмотрѣніи дѣла Сенатъ найдетъ упущенія въ его производствѣ или излишнюю медленность, президентъ (очевидно президентъ департамента) черезъ канцлера юстиціи вноситъ

сіе на уваженіе Совѣта (Государственнаго), по разсмотрѣніи коего чинится въ дѣлѣ надлежащее дополненіе, а съ виновныхъ въ медленности взысканіе.

Для производства суда по государственнымъ преступленіямъ, а также для суда надъ совершившими преступленіе членами Государственнаго Совѣта, Государственной думы, министрами и ихъ товарищами, главными директорами, управляющими отдѣльными частями, генералъ-губернаторами и губернаторами, особымъ каждый разъ актомъ Верховной власти, „изданнымъ въ Совѣтѣ“, въ Сенатѣ учреждается верховный уголовный судъ. Онъ состоитъ изъ одной трети сенаторовъ обоихъ департаментовъ, изъ всѣхъ членовъ Государственнаго Совѣта, изъ всѣхъ министровъ и изъ извѣстнаго числа депутатовъ Государственной думы.

Предсѣдатель суда назначается Верховною властью изъ четырехъ государственныхъ сословій.

Канцлеръ юстиціи занимаетъ въ немъ мѣсто министра, а министръ юстиціи занимаетъ мѣсто оберъ-прокурора.

Изъ изложеннаго легко усмотрѣть, что въ части плана, касающейся Сената, много недоговореннаго, неяснаго и неопредѣленнаго. Роль канцлера юстиціи, отношеніе къ Сенату министра юстиціи, взаимоотношенія канцлера юстиціи и министра юстиціи,—все это цѣпь неясностей. Сенатскіе департаменты очевидно совершенно обособлены другъ отъ друга. Сената какъ цѣлаго—больше нѣтъ. Это—группа отдѣльныхъ судебныхъ учрежденій высшей инстанціи, объединенныхъ лишь именемъ.

Сенатъ не имѣетъ болѣе никакого отношенія къ управленію. Объ отчетности или объ отвѣтственности министровъ передъ Сенатомъ болѣе рѣчи нѣтъ. Сперанскій объясняетъ, почему онъ отказался отъ мысли сдѣлать Сенатъ учрежденіемъ, передъ которымъ главные органы исполнительной власти отвѣчали бы за нарушеніе закона.

Государственная отвѣтственность, отличная отъ отвѣтственности личной, состоитъ, по опредѣленію Сперанскаго, въ томъ, что правительство, пріемля на себя уставы и учрежденія, обязуется предъ закономъ не допускать въ нихъ ничего ему противнаго.

„Обязанность сія не должна состоять только въ словахъ; она должна быть существенною; а чтобы быть таковою, она должна предполагать особенный порядокъ составленія закона

и его охраненія, слѣдовательно, установить государственную отвѣтственность надлежало, установивъ и государственное сос овіе, предъ коимъ она должна быть изъявляема".

„Предполагаемо было, что Сенатъ можетъ занять мѣсто сего сословія. На сей конецъ весьма основательно признано было нужнымъ дать или возвратить ему нѣкоторыя права и нѣкоторый видъ бытія политическаго".

Въ примѣчаніи къ этому мѣсту плана сказано: „Можетъ быть, въ другихъ обстоятельствахъ, въ высшей степени просвѣщенія, люди, права сіи получившіе, пользуясь ихъ наружностью и мало по малу ихъ усовершая, предуспѣли бы дать имъ со временемъ истинное бытіе; но у насъ не могло сіе совершиться и, впрочемъ, жалѣть о семъ нельзя, ибо изъ сего образовалось бы сословіе аристократическое, истиннымъ пользамъ Россіи, самому духу правительства нашего совершенно противное".

Превращенный въ исключительно судебный органъ, лишенный всякаго вліянія въ сферѣ управленія, Сенатъ переставалъ быть и хранилищемъ закона. Въ отдѣлѣ плана, отведенномъ Сенату, ничего не говорится о роли его при обнародованіи законовъ и о правѣ его входить съ представленіями къ Верховной власти, въ случаѣ неясности вновь издаваемыхъ законовъ или противорѣчія ихъ съ уже существующими. И охрана закономѣрности въ томъ отношеніи, чтобы уставы и учрежденія, издаваемые въ порядкѣ административномъ, не противорѣчили законамъ, не возложена на Сенатъ.

Приступить къ осуществленію плана всеобщаго государственнаго образованія Александръ не рѣшился. Онъ предпочелъ произвести реформу государственнаго строя постепенно и начать съ реформы тѣхъ государственныхъ учрежденій, которыя отчасти были созданы имъ въ 1801—1802 г.г. (Государственный Совѣтъ и министерства) или о преобразованіи коихъ такъ много было разсуждаемо въ первое время Его царствованія (Сенатъ).

Снова, какъ и въ 1801 году, и въ кабинетѣ Государя и въ офиціальныхъ актахъ заговорили объ отсутствіи законности въ Россіи, о необходимости водворить и обезпечить ее и о твердомъ намѣреніи Верховной власти даровать установленія, которыя блюли бы законъ и правду и обезпечивали бы государственному управленію единство духа и дѣйствія.

Въ запискѣ о необходимости учрежденія Государственнаго Совѣта [1]) (1810 г.) Сперанскій писалъ: „Въ государствѣ сильномъ и обширномъ разныя части управленія не могутъ идти съ стройностію и успѣхомъ, когда каждое движется по своему направленію и направленія сіи нигдѣ не приводятся къ единству, когда главныя отношенія разныхъ частей не опредѣлены и не соображены между собою, когда каждое дѣло можетъ по произволу поступать въ различныя установленія, въ Совѣтъ, Сенатъ или Комитетъ, и ни въ одномъ изъ нихъ не установлено порядка, теченію государственныхъ дѣлъ свойственнаго и единообразнаго". Шаткость законовъ, смѣшеніе дѣлъ въ управленіи, неопредѣленность во взаимоотношеніяхъ государственныхъ установленій—таковы отличительные признаки государственнаго строя Россіи. „. . . . всѣ законы, всѣ учрежденія,—сказано дальше въ этой страстно и рѣзко составленной запискѣ,—и мѣры правительства, даже и тѣ самыя, кои соображены были съ установленіями, нынѣ существующими, совокупно всѣми ихъ чинами, имѣютъ у насъ видъ произвола и личнаго довѣрія, измѣняющагося по случаямъ и обстоятельствамъ. Отсюда происходитъ та великая несвязность, которая въ законахъ нашихъ на каждомъ шагу встрѣчается. Всѣ они имѣютъ столько различныхъ свойствъ, сколько было разныхъ лицъ, кои поперемѣнно занимались ихъ составленіемъ. Отсюда происходитъ, что учрежденія наши никогда не имѣли достоинства и важности, свойственной закону. И какимъ образомъ могутъ они имѣть сію важность, когда начинались по одному личному довѣрію, соображались втайнѣ и издавались безъ всякаго публичнаго и единообразнаго ихъ уваженія? Отсюда происходитъ та великая и горестная удобность, съ коею законы наши были перемѣняемы. Если одно лицо, часто дѣйствующее втайнѣ, могло предложить законъ и частнымъ соображеніемъ привесть его въ силу, то другое, пользуясь въ свою очередь тѣмъ же степенемъ довѣрія, могло отмѣнить его и ввести другое учрежденіе. Отсюда происходитъ то всеобщее убѣжденіе, самимъ опытомъ оправданное, что нѣтъ въ Россіи закона постояннаго, и что можно перемѣнить все по личнымъ случаямъ и удобностямъ. Отсюда происходитъ и та слабость въ исполненіи закона, на которую столько

[1]) Архивъ Государственнаго Совѣта. Дѣла Общаго собранія, 1 папка, № 1 и 2.

разъ жалобы были оглашаемы. Каждый исполнитель, при первомъ затрудненіи въ законѣ, находитъ удобнѣйшимъ предложить его отмѣну, нежели стараться превзойти препятствія. И понеже отмѣны сіи бывали часты и всегда производимы съ той же удобностью, съ какой и законъ у насъ издавался, то и поселилась въ практикѣ нашихъ исполнителей несчастная привычка представлять непрестанно о неудобствахъ, изъ чего и составилась бóльшая часть дѣлъ, тяготящихъ всѣ департаменты и ввергающихъ вышнее управленіе въ непрерывный безпорядокъ. Тщетно власть исполнительная гремѣла подтвержденіями и угрозами. Самыя подтвержденія сіи и угрозы еще болѣе обнаруживали слабость закона".

Въ рѣчи, которую произнесъ Императоръ Александръ I въ первомъ торжественномъ собраніи преобразованнаго Государственнаго Совѣта, Онъ заявлялъ: „Я всегда желалъ, чтобы благосостояніе Имперіи утверждалось на законѣ, а законъ былъ неподвиженъ на постановленіяхъ". Въ Манифестѣ объ образованіи Государственнаго Совѣта объявлялось всенародно, что истинный разумъ всѣхъ усовершеній государственнаго устройства состоялъ въ Россіи до сихъ поръ въ томъ, чтобы, по мѣрѣ просвѣщенія и расширенія общественныхъ дѣлъ, учреждать постепенно образъ правленія на твердыхъ и непремѣняемыхъ основаніяхъ закона.

Такъ какъ Государь не рѣшился приступить къ осуществленію всего плана коренного преобразованія государственнаго строя Россіи, который, съ Его согласія, былъ выработанъ Сперанскимъ, то задача осуществить завѣтную идею Монарха —водвореніе законности, должна была быть осуществлена путемъ преобразованія Государственнаго Совѣта, министерствъ и Сената.

По плану всеобщаго государственнаго образованія 1809 г. Государственный Совѣтъ былъ поставленъ вѣнцомъ всего государственнаго строя, надъ думою, министерствами и Сенатомъ, и про него было сказано: „Въ порядкѣ государственныхъ установленій Совѣтъ представляетъ сословіе, въ коемъ всѣ дѣйствія порядка законодательнаго, суднаго и исполнительнаго въ главныхъ ихъ отношеніяхъ соединяются и чрезъ него восходятъ къ Державной власти и отъ нея изливаются".

Въ рѣчи своей Александръ I объявилъ, что Государственный Совѣтъ будетъ составлять средоточіе всѣхъ дѣлъ высшаго управленія.

Но еще въ 1809 году, повидимому, въ высшихъ сферахъ вновь вернулись къ мысли поручить эту задачу—быть средоточіемъ всего вышняго управленія, —Сенату, или, по крайней мѣрѣ, преобразовать Сенатъ въ Государственный Совѣтъ.

Графъ В. П. Кочубей счелъ нужнымъ подробно обсудить эту мысль въ замѣчаніяхъ на проектъ образованія Государственнаго Совѣта, препровожденныхъ къ Сперанскому 25 декабря 1809 г. [1]) (т. е. за 3 дня до открытія Государственнаго Совѣта, когда вопросъ уже былъ рѣшенъ не въ пользу Сената).

Указавъ на то, что „Сенатъ россійскій есть странное смѣшеніе всѣхъ понятій", Кочубей ставитъ вопросъ: „слѣдуетъ ли образовать Государственный Совѣтъ въ новомъ видѣ или удобнѣе, сохраняя наименованіе Сената, дать ему образованіе, соотвѣтственное сему же Совѣту", и высказывается за сохраненіе наименованія Сената, приводя слѣдующія соображенія:

„1) что существеннѣе для насъ быть должно внутреннее мнѣніе или впечатлѣніе, нежели заключенія внѣшнія;

2) что привычки цѣлаго вѣка утвердили то мнѣніе, которое о Сенатѣ, какъ о верховномъ правительственномъ мѣстѣ, имѣютъ;

3) что уничтоженіе нѣкоторыхъ аттрибуцій, ему принадлежащихъ, произведетъ можетъ быть сильное впечатлѣніе, хотя, впрочемъ, никакого вреднаго послѣдствія имѣть не могущее;

4) что при учрежденіи Государственнаго Совѣта слѣдовало бы совокупно образовать и Сенатъ, какъ мѣсто, нѣкоторымъ образомъ, равное Совѣту по части ему предоставляемой, и раздѣлить всѣ дѣла такъ, чтобы уже никакъ сталкиваться не могъ Совѣтъ съ Сенатомъ;

5) что если образованіе сіе не будучи сдѣлано, могутъ неминуемо произойти разныя замѣшательства и затрудненія;

6) что преобразованіемъ Государственнаго Совѣта въ Правительствующій Сенатъ никакого помѣшательства правительству быть не можетъ, и что когда устроены будутъ разныя его части, то легко перемѣнить можно, издавая ихъ, и наименованіе Правительствующаго Сената въ Государственный Совѣтъ;

[1]) Архивъ Госуд. Совѣта. Дѣло Общ. собр. 1 папка, 1 тетрадь. Замѣчанія напечатаны у В. Г. Щеглова. Государственный Совѣтъ въ Россіи. Т. I. Приложеніе 2.

7) что сей ходъ составитъ такъ сказать нѣкоторую постепенность, отъ коей ни въ какомъ случаѣ вреда не произойдетъ, а польза та быть можетъ, что многіе будутъ успокоены" [1]).

И въ „Запискѣ о необходимости учрежденія Государственнаго Совѣта" Сперанскій считалъ необходимымъ опровергнуть мысль о возможности предоставить Сенату роль Государственнаго Совѣта. Сенатъ не могъ быть и сосредоточіемъ „государственныхъ дѣлъ для общаго ихъ соображенія". „Сенатъ, писалъ онъ, не можетъ быть совѣтомъ, такъ какъ онъ въ своемъ первоначальномъ учрежденіи былъ мѣстомъ верховнаго суда и исполненія, но не общаго всѣхъ государственныхъ дѣлъ соображенія. Ни одинъ законъ, уставъ или учрежденіе не разсматривался въ Сенатѣ, куда всѣ они были препровождаемы для исполненія и охраненія силы ихъ въ дѣлахъ частныхъ. Такимъ образомъ, тогда какъ судъ и исполненіе имѣло свое средоточіе и нѣкоторое единство въ Сенатѣ, важнѣйшая часть государственныхъ силъ—соображеніе и составленіе закона—всегда обращались внѣ его, была предметомъ личнаго довѣрія и, переходя по случаямъ изъ однѣхъ рукъ въ другія, никогда не имѣла ни единства, ни надлежащаго уваженія".

Преобразованіе Государственнаго Совѣта и министерствъ должно было повлечь за собою и преобразованіе Сената, который не могъ оставаться въ томъ неопредѣленномъ положеніи, въ которое онъ былъ поставленъ реформами 1802 года.

Сперанскій (въ отчетѣ за 1810 годъ и въ запискѣ о государственныхъ установленіяхъ 1826 г.) указывалъ на поводы къ неотложному преобразованію Сената: 1) смѣшеніе въ Сенатѣ суда и управленія, доведшее дѣла до крайняго безпорядка; 2) несоотвѣтствіе устройства Сената съ строемъ мѣстнаго управле-

---

[1]) Характерно одно опасеніе, высказанное Кочубеемъ на случай превращенія Сената въ Государственный Совѣтъ съ сохраненіемъ стараго названія. Онъ говорилъ: „Одну вещь, новость конечно въ сравненіи прежняго составляющую, примѣтить здѣсь должно. По понятіямъ нашимъ люди, которые въ сіе новое сословіе поступятъ, обольщены гораздо болѣе будутъ наименованіемъ членовъ Совѣта, нежели сенаторовъ, тѣмъ болѣе, что сіе послѣднее въ немалое пало пренебреженіе. Вѣроятно, что нѣкоторые, даже не зная прямой цѣли правительства, не захотятъ и поступить въ сіе званіе. Титулъ члена Совѣта многіе почтутъ за производство, а сенаторство признается за ничто. Остается при томъ старый Сенатъ и члены его нѣкоторое первенство должны будутъ сохранить предъ сенаторами и сіе послѣднимъ новаго творенія признано будетъ обиднымъ".

Кочубей, очевидно, полагалъ, что сохраненъ будетъ старый Сенатъ, „Правительствующій", и что, кромѣ него, будетъ учрежденъ новый „Законосовѣщательный Сенатъ".

нія, указанное еще Императрицей Екатериной II, и 3) необходимость превратить Сенатъ въ средоточіе министерствъ и, въ виду этого, организовать его сообразно съ новымъ устройствомъ ихъ, даннымъ въ 1811 г., ибо „безъ сей сообразности два сіи установленія должны по необходимости одно вредить другому....."

Въ архивѣ Государственнаго Совѣта [1]), имѣется записка (составленная несомнѣнно, Сперанскимъ) „О неудобствѣ раздѣленія дѣлъ, входящихъ на Высочайшее рѣшеніе".

Въ этой запискѣ указывается на безпорядокъ, внесенный въ ходъ управленія расширеніемъ роли Комитета Министровъ, и на злоупотребленія именными объявляемыми указами.

„Ускорить движеніе дѣлъ, восходящихъ до Государя, сказано въ запискѣ было одною изъ побудительныхъ причинъ къ самому учрежденію Комитета и къ уклоненію ихъ отъ Сената".

„Между тѣмъ Сенатъ, бывъ оставленъ совершенно безъ всякой точной связи съ министерствами, не только не способствуетъ общему ихъ движенію, но часто затрудняетъ оное, дѣйствуя въ противномъ направленіи по неизвѣстности положеній, принятыхъ въ Комитетѣ или въ министерствахъ. Множество дѣлъ, кои прежде рѣшались единою властію Сената и оставлены на его отвѣтственности, стали восходить на Высочайшее рѣшеніе и, наконецъ, вся многосложная машина управленія приведена въ такое состояніе, что ни одна часть не можетъ двинуться безъ именнаго указа или повелѣнія; движеніе можетъ быть для исполнителей удобное, но во всѣхъ другихъ отношеніяхъ безъ сомнѣнія вредное. Оно поглощаетъ время для Государей всегда драгоцѣнное, вводитъ пустое многодѣліе и непрерывную заботливость, ставитъ министровъ въ безотвѣтственность и часто унижаетъ Державную власть, заставляя ее раздѣлять ошибки ея исполнителей.

Въ семъ порядкѣ производства, когда все почти дѣлается именными указами, большею частію объявленными, нѣтъ никакой возможности ни наблюсти за точностію сего объявленія, ни удостовѣриться въ немъ. Гдѣ средоточіе, куда всѣ сіи указы отсылаются? Кто удостовѣряетъ, что они точно въ той силѣ объявляются, въ коей были предназначены. Довѣріе къ министрамъ, и даже обширное, весьма необходимо. Но можно ли до-

[1]) Дѣла Комитета Председателей 1810—1811 года т. IX.

пустить, чтобы двадцать человѣкъ [1]) (министры, ихъ товарищи и статсъ-секретари) объявляли указы".

Такъ какъ Государственный Совѣтъ долженъ былъ исполнять преимущественно функціи законосовѣщательныя и служить коллегіей совѣтниковъ Монарха при обсужденіи важнѣйшихъ дѣлъ внутренняго управленія, такъ какъ по новому учрежденію министерствъ 1811 года предполагалось уничтоженіе Комитета Министровъ и такъ какъ, наконецъ, министерства получили законченную бюрократическую организацію, усилившую единоличное начало въ центральномъ управленіи и сведшую къ минимуму коллегіальность въ администраціи, на которую общество того времени смотрѣло какъ на оплотъ безпристрастія и законности, то вся работа, направленная на реформу Сената, должна была, по необходимости, преслѣдовать двѣ цѣли: 1) создать независимый высшій судебный органъ, дабы и осуществленіе судебной власти соотвѣтствовало высшимъ началамъ законности, провозглашеннымъ Императоромъ Александромъ I вновь въ 1810 году, и 2) создать высшій распорядительный органъ, взамѣнъ присужденнаго къ упраздненію Комитета Министровъ, тѣмъ болѣе необходимый, чѣмъ самостоятельнѣе въ кругу своего вѣдомства могли дѣйствовать министры, пользуясь услугами не полунезависимыхъ коллегій, а вполнѣ подчиненныхъ имъ и отъ нихъ зависящихъ должностныхъ лицъ, директоровъ департаментовъ и канцелярій.

На этотъ разъ не былъ поставленъ вопросъ о возстановленіи правъ Сената (мысль эта, какъ только что указано, только промелькнула). Рѣчь шла не только о разграниченіи компетенціи Сената и Государственнаго Совѣта и о согласованіи его дѣятельности и власти съ задачами и ролью, возложенными на министерства, но и о томъ—оставаться ли Сенату единымъ, цѣлымъ учрежденіемъ или же подвергнуться полной реорганизаціи, въ смыслѣ разграниченія двухъ элементовъ, въ немъ слитыхъ: правительственнаго и судебнаго, между двумя отдѣленными другъ отъ друга учрежденіями. Теорія раздѣленія властей, которая пріобрѣла себѣ столько сторонниковъ не только въ средѣ теоретиковъ

[1]) „Каждый по своей части, безъ связи съ другими, безъ средоточія и безъ оговорки. Порядокъ заведенный при покойной Государынѣ Императрицѣ въ семъ отношеніи былъ несравненно правильнѣе. Число указовъ объявленныхъ было весьма мало и они вносились, почти безъ изъятія, въ Сенатъ, а оттуда въ меморію, и слѣдовательно была общая повѣрка ихъ, по крайней мѣрѣ мнѣніе о повѣркѣ, а сего уже и достаточно".

того времени, но и въ кругу государственныхъ дѣятелей, въ сущности, такъ казалось, требовала покончить съ смѣшеніемъ въ одномъ учрежденіи функцій судебныхъ и распорядительно-административныхъ. Сперанскій рѣшился на такое раздѣленіе; онъ не находилъ другого выхода изъ того состоянія Сената, о которомъ графъ Кочубей, какъ сказано выше, выразился, что „Сенатъ россійскій есть странное смѣшеніе всѣхъ понятій". Его не страшило и то хорошо извѣстное ему обстоятельство, что такая реорганизація Сената въ глазахъ многихъ казалась чуть не святотатствомъ, посягательствомъ на созданіе Петра Великаго, въ глазахъ тѣхъ, кто не столько страшился фактическаго ничтожества Сената, сколько нарушенія его внѣшней формы и видимаго единства.

У Богдановича [1]) разсказано, будто Императоръ Александръ I въ извѣстномъ, роковомъ для Сперанскаго разговорѣ 17 марта 1812 г. сказалъ ему: „Вы хотѣли уничтожить Сенатъ, созданіе Петра Великаго".

Были ли эти слова дѣйствительно сказаны или нѣтъ, этого установить нельзя, но извѣстно, что противники Сперанскаго (напр., Карамзинъ, какъ указано будетъ ниже) ставили Сперанскому въ упрекъ его отрицательное отношеніе къ Сенату въ той его организаціи, или вѣрнѣе—дезорганизаціи, которую онъ видѣлъ передъ собой.

Только тотъ, кто заранѣе рѣшился не замѣчать дѣйствительности, могъ не признавать, что путь, избранный Сперанскимъ, велъ именно къ возвеличенію Сената, а не къ его униженію.

Основныя начала предположенной реформы опредѣлены самимъ Сперанскимъ въ запискѣ „О государственныхъ установленіяхъ" (1826 года) слѣдующимъ образомъ:

„1) Какъ судная часть, по существу своему, весьма различна отъ части правительственной, то и положено дать обѣимъ симъ частямъ разныя и каждой свойственныя устройства, а для большей точности въ понятіяхъ различить самыя ихъ наименованія, назвавъ соединеніе правительственныхъ частей Сенатомъ Правительствующимъ, а судныхъ –Сенатомъ Судебнымъ. 2) Правительствующій Сенатъ установить одинъ для всей Имперіи, а Судебный размѣстить по округамъ, по предположенію Императрицы Екатерины, здѣсь, въ Москвѣ, въ Кіевѣ и Казани; 3) въ

[1]) Исторія царствованія Императора Александра I. Т. III, стр. 196.

Правительствующемъ Сенатѣ учредить два рода присутствій: одно для дѣлъ текущихъ, другое для дѣлъ слѣдующихъ къ разрѣшенію Государя Императора, опредѣливъ сіи два рода дѣлъ со всею возможною точностью".

На составленіе проекта преобразованія Сената на указанныхъ только что главныхъ основаніяхъ Сперанскій положилъ немало труда [1]). По его порученію въ государственной канцеляріи былъ составленъ краткій сборникъ всѣхъ законоположеній, касающихся Сената, изданныхъ съ 1711—1783 г. Одинъ изъ ближайшихъ сотрудниковъ Сперанскаго А. Энгельсъ составилъ записку о дѣятельности Сената за 1802—1810 г.г., въ которой онъ указывалъ на массу труда, положеннаго Сенатомъ на исполненіе возложенныхъ на него задачъ, и на безплодность этого труда, который только увеличилъ количество бумаги, безъ пользы для дѣла, такъ что ни судопроизводство въ Россіи не было улучшено, ни законность—охранена.

Указавъ на эти печальныя послѣдствія неустройства высшаго органа суда и надзора, авторъ записки заявлялъ: „замѣчанія сдѣланы мною не въ обиду сему судилищу, но единственно съ тѣмъ, чтобы обратить на нѣкоторые безпорядки вниманіе таковой особы, которая имѣетъ въ рукахъ власть къ поправленію оныхъ, ибо я вывелъ тутъ примѣръ, гдѣ Сенатъ, сей хранитель законовъ, явнымъ образомъ сдѣлался не только нарушителемъ оныхъ, но, сверхъ того, изданнымъ отъ себя указомъ безъ доклада Государю Императору постановилъ узаконеніе отяготительное для народа, вопреки указамъ предписаннымъ".

---

[1]) Въ Архивѣ Государственнаго Совѣта (Дѣла Комитета Предсѣдателей въ 1810—1811 г.г.) эти работы сохранились въ тетр. X—XVII.

Въ тетрадяхъ X и XI находится „Введеніе въ Образованіе Сената" въ первой редакціи; въ т. XII то же „Введеніе" въ переработанной второй редакціи, т. XIII содержитъ проектъ учрежденія Правительствующаго Сената въ первоначальной редакціи, т. XIV—проекты учрежденія Правительствующаго и Судебнаго Сената, передѣланные изъ первоначальнаго проекта; т. XV—переводъ на французскій языкъ проектовъ Правительствующаго и Судебнаго Сената; т. XVI—двѣ записки о разумѣ образованія Сената Судебнаго, въ коихъ содержится краткое изложеніе главныхъ началъ реформы, съ указаніемъ содержанія каждой главы, и, наконецъ, въ т. XVII имѣется записка объ образованіи Сената, въ коей изложены предположенія о времени и образѣ устройства Сената.

Проекты Правительствующаго и Судебнаго Сената были въ напечатанномъ видѣ розданы членамъ Государственнаго Совѣта. Экземпляръ напечатанныхъ проектовъ въ красномъ сафьяновомъ переплетѣ находится въ дѣлахъ Комитета Предсѣдателей. Проекты напечатаны у Шильдера, „Александръ I", Т. III, приложенія, но авторъ не счелъ нужнымъ напечатать крайне интересное „Введеніе". Краткое изложеніе „Введенія" находится у Середонина „Сперанскій", „Русскій Біографическій словарь" 1909 г.

Въ обширномъ „Введенiи“ къ проекту изложены мотивы реформы.

Во второй, усовершенствованной редакцiи „Введенiе“ къ образованiю Сенатовъ Правительствующаго и Судебнаго содержитъ 5 отдѣленiй или частей: 1) краткое историческое обозрѣнiе устройства Сената, при чемъ исторiя Сената до 1810 г. раздѣлена на восемь перiодовъ, а девятый—обнимаетъ собою положенiе Сената въ 1810 г., 2) второе отдѣленiе озаглавлено „объ общихъ началахъ образованiя Сената“, 3) третье отдѣленiе: „о началахъ образованiя Правительствующаго Сената“, 4) отдѣленiе четвертое: „о необходимости образованiя Судебнаго Сената“ и 5) отдѣленiе пятое: „Начала къ образованiю Судебнаго Сената“.

Положенiе Сената въ 1810 году опредѣлялось Сперанскимъ слѣдующимъ образомъ: „Такимъ образомъ Сенатъ, учрежденный въ началѣ съ пространствомъ власти неограниченнымъ и не прочнымъ, непрестанно почти колебался въ своемъ основанiи. Никогда не проходило 20 лѣтъ сряду, чтобы не потерпѣлъ онъ важныхъ и существенныхъ измѣненiй. Личныя уваженiя много въ сихъ перемѣнахъ дѣйствовали, а недостатки его устройства, медленность его формъ, несовмѣстность ихъ съ быстротою дѣла управленiя служила къ тому поводомъ или предлогомъ. Тщетно въ нѣкоторыхъ эпохахъ бытiя его желали возвести, устроить его на степени непоколебимыхъ политическихъ установленiй“. „Манифестъ о правахъ Сената,—прибавляетъ Сперанскiй,—не имѣлъ и не могъ имѣть никакого дѣйствiя“.

Въ 1810 году, по объясненiю Сперанскаго, Сенатъ вмѣщалъ въ себѣ двѣ власти: 1) власть судную и 2) нѣкоторыя части, „или, если можно такъ сказать, обломки нѣкоторыхъ частей управленiя“.

Но судебная власть, ввѣренная Сенату, весьма неопредѣленна и шатка. „Три несовершенства“ парализуютъ правильную судебную дѣятельность Сената: „1) смѣшенiе разныхъ принадлежностей судной власти, 2) смѣшенiе въ производствѣ дѣлъ обряда съ судомъ и 3) безпредѣльность рѣшенiй“.

По мнѣнiю Сперанскаго, власть судная Сената „не въ томъ только состоитъ, чтобы рѣшать дѣла по апелляцiи или по ревизiи, но въ томъ, чтобы управлять судами ему подчиненными и, сверхъ того, охранить силу и дѣйствiя его рѣшенiй“.

Такимъ образомъ, судная власть Сената должна слагаться изъ 3-хъ частей: 1) верховнаго суда, 2) исполненія его и 3) управленія судами подчиненными.

Чѣмъ быть Сенату въ будущемъ, чтобы онъ занялъ достойное мѣсто въ правомѣрно организованномъ государствѣ?

Соединеніе трехъ главныхъ силъ, дѣйствующихъ въ государствѣ, законодательной, судной и исполнительной, которыя всѣ три имѣютъ свое начало во власти самодержавной, въ одномъ учрежденіи—было бы неправильно. Сенатъ „никогда не имѣлъ власти законодательной", и нельзя ему присвоить эту власть. Законодательная власть принадлежитъ Государю въ Его совѣтѣ. „Если бы въ какой либо эпохѣ бытія нашей Имперіи и можно бы предполагать необходимость установить особенное законодательное сословіе [1]) на началахъ, общему довѣрію болѣе свойственныхъ, то установленіе сіе не можетъ быть вмѣщено въ Сенатѣ, ибо это равносильно преобразованію судебнаго и исполнительнаго сословія въ законодательное, и, превративъ Сенатъ въ законодательное сословіе, вмѣстѣ съ тѣмъ, должно учредить другія два совсѣмъ новыя установленія, изъ коихъ одно должно быть средоточіемъ верховнаго суда, а другое—верховнаго исполненія, ибо еще разъ примѣтить должно: три сіи установленія ни въ какомъ государствѣ благоустроенномъ не могутъ быть сливаемы во едино. Но время ли помышлять намъ въ Россіи о законодательномъ сословіи въ истинномъ его разумѣ, нынѣ въ трудныхъ положеніяхъ финансовъ, въ трудномъ сопряженіи политическомъ и въ совершенномъ недостаткѣ всякаго рода положительныхъ законовъ и учрежденій. (!)

Когда же сіе время настанетъ, когда не прихотьми или подражаніемъ, но силою и движеніемъ обстоятельствъ Имперія наша придетъ въ сію эпоху: тогда, какъ всѣ статьи установленія сего будутъ готовы,—трудно ли будетъ приложить имъ приличное имя. И должно ли нынѣ въ неопредѣленномъ ожиданіи сей эпохи оставлять настоящее устройство Сената въ его безсиліи и смѣшеніи единственно для того, чтобы сберечь и сохранить имя его для другихъ установленій?"

Но и соединять въ одномъ учрежденіи власть управляющую и власть судебную не слѣдуетъ. „Править и судить два

[1]) Слово „сословіе", какъ извѣстно, по терминологіи Сперанскаго, усвоенной, благодаря ему, и нашими законами того времени, означаетъ „коллегію".

предмета совершенно въ дѣйствіи своемъ различные, хотя и соединяются они въ одномъ началѣ Верховной власти. Часто, въ интересахъ казенныхъ, власть управляющая судится сама съ частнымъ человѣкомъ и слѣдовательно, въ укоризну всѣхъ коренныхъ началъ правосудія, она представляетъ въ себѣ вмѣстѣ и истца и судью". И органы силы (власти) исполнительной, и судебные должны имѣть свое „средоточіе". Дѣйствія органовъ исполнительныхъ, министерствъ, объединялись въ 1810 году отчасти, въ самой слабой степени, Сенатомъ, затѣмъ Комитетомъ Министровъ, и наконецъ въ непосредственныхъ и личныхъ докладахъ министровъ Монарху (непосредственные доклады, страннымъ образомъ, названы у Сперанскаго, — „установленіями"). „Эти установленія, происходя отъ одного источника, направляясь къ одной и той же цѣли, легко могутъ быть связаны между собою и составить одно цѣлое".

Остается избрать имя, которое бы болѣе соотвѣтствовало этому „цѣлому", объединяющему министерства. „Столѣтній навыкъ уваженія, пріобрѣтеннаго Сенатомъ", несомнѣнно побуждаетъ назвать этотъ объединяющій органъ Сенатомъ.

Въ „отдѣленіи 3-мъ" „Введенія": „О началахъ образованія Правительствующаго Сената" задача, которая должна быть исполнена Правительствующимъ Сенатомъ, опредѣлена слѣдующимъ образомъ: „Правительствующій Сенатъ долженъ быть сосредоточіемъ всѣхъ частей управленія. Онъ состоитъ изъ министровъ и долженъ представлять въ себѣ всѣ министерства въ соединенномъ ихъ дѣйствіи или въ общихъ ихъ отношеніяхъ по части исполнительной, подобно тому, какъ Совѣтъ соединяетъ ихъ по части законодательной".

Дѣла управленія, разрѣшенныя Державною властью въ Правительствующемъ Сенатѣ, распадаются на 3 главныхъ разряда: 1) дѣла исполнительныя, не принадлежащія особенно ни къ одному министерству, какъ напримѣръ обнародованіе законовъ, 2) дѣла, которыя, по дѣйствующимъ законамъ, рѣшаются Сенатомъ (утвержденіе подрядовъ и контрактовъ на крупную сумму, споры и притязанія по дѣламъ солянымъ и виннымъ и т. п.); 3) „дѣла, кои, по существу ихъ или по степени власти, не могутъ быть разрѣшаемы Сенатомъ и должны входить на Высочайшее разрѣшеніе; таковы суть: производство въ высшіе чины, опредѣленіе къ вышнимъ должностямъ, общія соображенія о движеніи

какой либо исполнительной части по осмотрамъ и другимъ донесеніямъ, разныя полицейскія и хозяйственныя учрежденія и мѣры, не предполагающія новаго закона, но требующія новаго распорядка въ исполненіи".

Съ цѣлью замѣнить и сдѣлать лишнимъ Комитетъ Министровъ, для обсужденія дѣлъ 3-го разряда установлено особое собраніе Правительствующаго Сената.

„Такимъ образомъ два установленія, нынѣ безъ связи существующія, сольются во едино и составятъ одно цѣлое. Правительствующій Сенатъ изъ министровъ будетъ имѣть два рода собранія: одно для дѣлъ, собственно рѣшенію его подлежащихъ (I и II разряды); другое для дѣлъ, Высочайшему рѣшенію предоставленныхъ (разрядъ III). Каждое изъ собраній будетъ имѣть свойственныя ему формы, но оба вмѣстѣ они будутъ принадлежать къ одному цѣлому и составлять будутъ Правительствующій Сенатъ, т. е. верховное мѣсто, въ коемъ Державная власть дѣйствуетъ въ порядкѣ управленія".

Однако составитель проекта не рѣшается совершенно устранить порядокъ непосредственныхъ министерскихъ докладовъ Монарху. Дѣла чрезвычайныя и тайныя не докладываются въ собраніяхъ Сената. Предполагалось устройство особаго установленія для рѣшенія по такого рода дѣламъ -Кабинета. Сперанскій, очевидно, не замѣчалъ, что изъ этого „кабинета" неминуемо развилось бы установленіе, подобное Комитету Министровъ, и что оно опять таки отстранило бы Сенатъ отъ должнаго и требуемаго участія въ объединеніи дѣятельности министерствъ.

Правительствующій Сенатъ долженъ былъ имѣть слѣдующій составъ: въ Сенатѣ предсѣдательствуетъ Государь Императоръ; въ Его отсутствіе—государственный канцлеръ, какъ хранитель государственной печати. Члены Сената распадаются на двѣ категоріи: первую составляютъ министры, какъ члены непремѣнные, а вторую—посторонніе члены, сенаторы, не занимающіе министерскихъ постовъ [1]).

[1]) Введеніе этихъ постороннихъ или „внѣшнихъ" членовъ мотивировано слѣдующимъ образомъ: „не безполезно, быть можетъ, чтобы въ общемъ движеніи дѣлъ управленія были люди посторонніе и опытные, кои ускоряли бы его своимъ вліяніемъ. Внѣшніе члены могли бы еще представить и ту выгоду, что въ случаѣ жалобы въ Сенатъ на министра болѣе сохраненъ былъ видъ безпристрастія".

Отдѣленіе четвертое „Введенія“ посвящено объясненію необходимости образованія Судебнаго Сената. Составитель проекта усматривалъ слѣдующіе главные недостатки въ организаціи и дѣятельности Сената, какъ высшаго органа суда: 1) сложность дѣлопроизводства въ Сенатѣ и чрезмѣрное вліяніе канцеляріи Сената на ходъ и на исходъ дѣла, 2) смѣшеніе въ Сенатѣ 3-хъ различныхъ дѣйствій суда. Эти три различныя дѣйствія слѣдующія: верховный судъ по дѣламъ апелляціоннымъ (въ дѣлахъ гражданскихъ) и ревизія въ дѣлахъ государственныхъ и уголовныхъ; „охраненіе суда въ исполненіи“, т. е. наблюденіе за правильнымъ исполненіемъ сенатскаго рѣшенія подчиненными ему органами суда, наконецъ, „управленіе судебныхъ мѣстъ“. Подъ управленіемъ судебныхъ мѣстъ Сперанскій понималъ пересмотръ дѣлъ, рѣшенныхъ въ подчиненныхъ судахъ, по протестамъ прокуроровъ или по жалобамъ частныхъ лицъ, когда подчиненные суды не въ рѣшеніи дѣлъ по существу, но въ самомъ производствѣ дѣлъ допускаютъ медленность или не обезпечиваютъ исковъ или невѣдѣніемъ, или упущеніемъ, или пристрастнымъ нарушеніемъ судебныхъ обрядовъ, 3) чрезмѣрное количество „инстанцій“, коихъ Сперанскій насчитываетъ семь. „Инстанцій,—говорилъ Сперанскій,—у насъ 7 (!) а рѣшать можетъ окончательно одна Самодержавная власть“. „Если какое нибудь дѣло восприняло свое окончаніе, не пройдя всѣхъ инстанцій и безъ Высочайшаго рѣшительнаго указа, то сіе могло только случиться или по кончинѣ тяжущихся, или по нерадѣнію ихъ, или, наконецъ, потому что имъ наскучило тягаться“.

Судебный Сенатъ, будучи средоточіемъ суда и его управленія, долженъ быть по положенію своему равенъ Государственному Совѣту и Правительствующему Сенату, но долженъ быть совершенно отъ нихъ отдѣленъ. Судебный Сенатъ долженъ рѣшать дѣло въ послѣдней инстанціи; подавать Монарху жалобы на рѣшенія Сената должно быть запрещено. Но для того, чтобы быть безъапелляціоннымъ вершителемъ судебныхъ дѣлъ, Сенатъ долженъ пользоваться большимъ авторитетомъ въ глазахъ населенія. Это можетъ быть достигнуто измѣненіемъ личнаго состава Сената. Въ Сенатѣ Судебномъ должны находиться въ равномъ числѣ сенаторы по назначенію и выборные отъ населенія (т. е. отъ дворянства).

Введеніе выборныхъ членовъ въ Сенатъ мотивируется Сперанскимъ слѣдующимъ образомъ: „Въ Россіи судьи прежде опре-

дѣлялись отъ правительства, а потомъ въ нижнихъ и среднихъ судебныхъ мѣстахъ были допущены выборы.

По особенному свойству нашего правосудія, которое болѣе основано на здравомъ смыслѣ, навыкѣ и нравственной правотѣ, нежели на теоретическомъ ученіи, нѣтъ сомнѣнія, что сей послѣдній порядокъ предпочтительнѣе перваго. Судьи и по назначенію правительства и по выборамъ должны, по необходимости, быть опредѣлены изъ того же класса людей, и слѣдовательно лучше опредѣлить ихъ довѣріемъ выборовъ, нежели дѣйствіемъ одной власти. Если правило сіе признано удобнымъ въ двухъ первыхъ инстанціяхъ суда, то не видно основанія почему бы не слѣдовать оному и въ послѣдней, яко важнѣйшей. Если бы правительство имѣло въ распоряженіи своемъ извѣстный классъ людей, кои особенно посвятили себя наукѣ правовѣдѣнія, тогда было бы основаніе присвоить отдѣльному классу сему право суда въ высшей инстанціи; но какъ сего у насъ нѣтъ, то и должно допустить, чтобы довѣріе сопровождало судью не только въ нижнихъ судебныхъ инстанціяхъ, но и въ высшемъ судилищѣ, гдѣ рѣшается окончательно жребій каждаго".

Но, въ виду того, что Сенату вручается и управленіе судами, наравнѣ съ выборными сенаторами должны находиться въ судебномъ Сенатѣ сенаторы по назначенію отъ правительства.

Наконецъ, высшая инстанція суда должна быть близка къ населенію, и поэтому Судебный Сенатъ „по пространству дѣйствія" раздѣляется „на округи по губерніямъ", т. е. учреждаются четыре Судебныхъ Сената: въ Петербургѣ, Москвѣ, Казани и Кіевѣ.

Каждый изъ означенныхъ Судебныхъ Сенатовъ дѣлится на 3 департамента: 1) Департаментъ спорныхъ дѣлъ казенныхъ, 2) Департаментъ тяжебныхъ дѣлъ частныхъ, 3) Департаментъ дѣлъ уголовныхъ; при чемъ каждый изъ означенныхъ департаментовъ состоитъ изъ двухъ отдѣленій: одно для дѣлъ по апелляціи и ревизіи, другое для дѣлъ управленія. Въ каждомъ сенатскомъ округѣ высшее наблюденіе за производствомъ дѣлъ и за исполненіемъ суда возлагается на генералъ-прокурора. Въ каждомъ департаментѣ производство дѣлъ и исполненіе суда возложено на рекетмейстеровъ, подъ руководствомъ оберъ-прокурора. Функціи надзора по всей Имперіи возложены на министра юстиціи.

Въ отдѣленіяхъ департаментовъ и въ департаментахъ дѣла рѣшаются большинствомъ голосовъ, при чемъ по общему правилу рѣшенія департаментовъ окончательныя. Въ Общее собраніе Сената входятъ только дѣла уголовныя, приговоры о лишеніи чести, дворянства и жизни. Только приговоры этого рода восходятъ на Высочайшее усмотрѣніе. При судебномъ Сенатѣ учреждаются два особыхъ судилища: 1) Верховный уголовный судъ, которому подвѣдомственны дѣла по государственнымъ преступленіямъ и по преступленіямъ, совершеннымъ высшими государственными должностными лицами и 2) Верховный совѣстный судъ, составленный изъ сенаторовъ, избираемыхъ Сенатомъ же, при чемъ въ Верховный совѣстный судъ дѣла поступаютъ не иначе, какъ по опредѣленію Общаго собранія Сената, разсмотрѣнному Государственнымъ Совѣтомъ.

Таковы, въ главныхъ чертахъ, основныя положенія проекта.

Проектъ казался очевидно смѣлымъ, ибо Государь колебался и не рѣшался приступить къ осуществленію его въ полномъ объемѣ. На это намекаетъ записка, представленная Сперанскимъ до передачи всѣхъ дѣлъ на обсужденіе Государственнаго Совѣта, въ которой говорится о предположеніи ввести реформу по частямъ и дается совѣтъ не дѣлать этого и не уступать людямъ, которые стараются противодѣйствовать реформѣ „не столько открытыми ихъ мнѣніями, сколько потаенными путями". Если приступить вообще къ реформѣ Сената, то необходимо провести реформу разомъ и цѣликомъ. Сперанскій настолько былъ увѣренъ въ томъ, что ему удастся склонить Императора Александра I къ передачѣ проекта на обсужденіе въ Государственный Совѣтъ и что Государственный Совѣтъ, въ концѣ концовъ, одобритъ его,—что изготовилъ уже слѣдующій проектъ манифеста о реформѣ Сената и о выборахъ сенаторовъ въ Судебномъ Сенатѣ [1]).

„Въ Манифестѣ 1 января 1810 г. постановлено было дать Сенату образованіе, важности сего государственнаго установленія свойственное и пространству дѣлъ его соразмѣрное. Въ основаніе сему образованію положили Мы слѣдующія главныя начала:

I) Сохраняя во всей неприкосновенности коренныя правила, на коихъ сіе древнее установленіе утверждается, сообразивъ по-

[1]) Проектъ манифеста, ср. Дѣла Комитета Предсѣдателей 1810—1811 г. Тетрадь XVII.

ложеніе его съ учрежденіемъ Государственнаго Совѣта и министерствъ, дабы 3 сіи государственныя сословія, обращаясь каждое въ своемъ кругу, дѣйствовали совокупно и единообразно въ благѣ Имперіи подъ единымъ началомъ верховной Самодержавной власти.

II) Положивъ точные предѣлы между судомъ и управленіемъ, постановить для обѣихъ сихъ частей порядокъ дѣйствія, разнообразному существу ихъ свойственный и удобный.

На сихъ главныхъ основаніяхъ положивъ учредить образованіе Сената, признали Мы за благо распространить составъ его соразмѣрно важности и количеству его дѣлъ, призвавъ къ присутствію въ ономъ новыхъ членовъ, сверхъ сенаторовъ, нынѣ въ немъ служащихъ. Желая въ выборѣ сихъ членовъ дать новый опытъ довѣрія Нашего къ дворянскому сословію и означить непрерывное Наше попеченіе о благѣ вѣрныхъ Нашихъ подданныхъ, постановили Мы возложить на дворянское сословіе представить Намъ кандидатовъ, для опредѣленія тѣхъ изъ нихъ, кои удостоены будутъ Нашего утвержденія, къ присутствію въ Правительствующемъ Сенатѣ" (здѣсь, очевидно по ошибкѣ, употреблено слово „Правительствующій", вмѣсто „Судебный").

Внявъ мнѣнію Государственнаго Совѣта повелѣваемъ:

1) Выборъ кандидатовъ для присутствія въ Сенатѣ произвести въ губерніяхъ сообразно росписанію, при семъ прилагаемому, обыкновеннымъ порядкомъ, съ наблюденіемъ при томъ нижеслѣдующихъ правилъ:

2) Кандидаты, къ правосудію въ Сенатѣ избираемые, должны быть люди какъ разумомъ и нравственными ихъ свойствами, такъ и опытностью въ службѣ особенное довѣріе и уваженіе заслужившіе. Чины ихъ съ точностью не опредѣляются, дабы не стѣснять дворянство въ производствѣ ихъ выбора.

3) Въ число кандидатовъ могутъ быть помѣщаемы лица и въ отсутствіи и въ другомъ родѣ службы состоящіе, исключая тѣхъ, кои состоя въ дѣйствительной военной службѣ, не могутъ отъ оной быть отвлекаемы. Отсутствующіе дворяне могутъ участвовать въ выборѣ кандидатовъ, ввѣряя голоса свои другимъ.

4) Никакого срока служенія въ семъ званіи не полагается. Но каждый отъ онаго можетъ быть уволенъ по его прошенію, или по перемѣщеніи его въ другой родъ службы.

5) Кандидаты должны имѣть отъ роду 35 лѣтъ.

6) Въ возмездіе за издержки, кои они должны понести при ихъ перемѣщеніи, предоставляется дворянскому сословію опредѣлить имъ оклады по его усмотрѣнію; но ни въ какомъ случаѣ оклады сіи не могутъ быть менѣе 3000 руб. въ годъ.

7) Списки сихъ кандидатовъ, за подписаніемъ губернатора и всѣхъ предводителей дворянства, имѣютъ быть представлены при донесеніи губернаторовъ непосредственно къ Намъ не позже 15 ноября сего года.

8) По разсмотрѣніи сихъ списковъ и по избраніи изъ нихъ тѣхъ лицъ, кои по утвержденію Нашему удостоены будутъ присутствовать въ Сенатѣ, Мы назначимъ время, къ коему въ одной изъ Нашихъ столицъ они имѣютъ явиться".

Проектъ реформы Сената былъ подвергнутъ обсужденію въ Комитетѣ Предсѣдателей и затѣмъ въ Государственномъ Совѣтѣ. Рядъ членовъ представилъ возраженія и замѣчанія [1]).

Большинство представившихъ замѣчанія или отзывы на проекты было согласно съ его основами; противниками реформы оказались члены Совѣта: Поповъ, гр. Н. Салтыковъ, гр. А. Салтыковъ и Державинъ. Редакторъ доклада Сената 1801 года, гр. Завадовскій, ограничился довольно мелкими поправками, хотя проектъ шелъ въ разрѣзъ съ тѣми началами, изъ коихъ исходилъ Завадовскій въ 1801 году. Генералъ-фельдмаршалъ гр. Н. Салтыковъ возставалъ преимущественно противъ раздѣленія судебнаго Сената на 4 части и противъ избранія сенаторовъ дворянами по губерніямъ. Эти предположенія казались ему противными разуму самодержавнаго правленія и угрозою цѣлости Имперіи. Противъ этой части проекта возражалъ также и графъ А. Салтыковъ. Предположеніе объ окончательномъ рѣшеніи судныхъ дѣлъ Сенатомъ вызвало также немало возраженій, даже среди тѣхъ, кто вообще соглашался съ проектомъ. Князь А. Голицынъ пи-

[1]) Такія замѣчанія были представлены: гр. Завадовскимъ, кн. Лопухинымъ, гр. Кочубеемъ, генералъ-фельдмаршаломъ Н. Салтыковымъ, д. т. сов. Поповымъ, кн. А. Голицынымъ, гр. А. Салтыковымъ, министромъ юстиціи Дмитріевымъ, генераломъ С. К. Вязьмитиновымъ, д. т. сов. Алексѣевымъ, оберъ-гофмаршаломъ Кошелевымъ, адмираломъ Н. С. Мордвиновымъ, т. сов. Вейдемейеромъ, госуд. контролеромъ бар. Кампенгаузеномъ, д. т. сов. Саблуковымъ, Г. Р. Державинымъ. Кромѣ того, заключенія представлены: сенаторомъ Обресковымъ, генералъ-рекетмейстеромъ Соколовымъ, оберъ-секретаремъ Сената Захаржевскимъ. Наконецъ, весьма обстоятельныя замѣчанія представили бар. Розенкампфъ и М. Балугьянскій.

Ср. Архивъ Госуд. Совѣта. Дѣла Комитета Предсѣдателей. Тетради XIX, XX, XXI и XXII.

салъ въ своемъ мнѣніи: „Доколѣ законы наши не собраны и не приведены въ ясный систематическій порядокъ, до тѣхъ поръ нельзя ожидать, чтобы при столь великомъ множествѣ существующихъ нынѣ законоположеній, примѣненіе оныхъ къ различнымъ случаямъ не подавало повода къ частымъ ошибкамъ и къ превратному толкованію закона.

Я ставлю на уваженіе Государственнаго Совѣта: нужно ли Государю связывать себя таковыми формами, которыя никакъ не



Г. Р. Державинъ.

свойственны нашему Государству, ибо общее мнѣніе въ Россіи состоитъ въ томъ, что только одно Государево вліяніе на всѣ части управленія и суда можетъ доставить дѣламъ правильное рѣшеніе".

Адмиралъ Н. С. Мордвиновъ сдѣлалъ, между прочимъ, слѣдующее замѣчаніе: „Поелику одно изъ главныхъ началъ новаго преобразованія системы правительства есть постановленіе каждой въ особенности власти на незыблемой мѣрѣ отдѣльнаго и никакому смѣшенію не подверженнаго дѣйствія, въ особенныхъ же собраніяхъ Правительствующаго Сената предполагается быть и

присутствію Государя Императора, для того, дабы при сугубомъ предсѣдательствованіи Его Императорскаго Величества и въ Государственномъ Совѣтѣ и въ Правительствующемъ Сенатѣ и при безпредѣльной власти самодержавія не могло послѣдовать когда либо отступленія отъ принятаго въ основаніе системы начала, не признается ли нужнымъ присоединить правило въ прегражденіе всякаго смѣшенія исполнительной съ законодательной властью". Къ сожалѣнію, Мордвиновъ не формулировалъ яснѣе своего предложенія.

Самыя желчныя возраженія были сдѣланы Державинымъ [1]). Одобряя главныя идеи проекта, Державинъ находилъ, что онъ создавалъ многосложную машину, которая „слабо дѣйствуетъ, скоро и безпрестанно портится". „Судъ на Судъ, Совѣтъ на Совѣтъ, чиновникъ на чиновника, почти равносильные по одному и тому же дѣлу, могущіе только излишне утруждать Вышнюю власть, не предполагаютъ ни удобства, ни успѣха". Предположенное преобразованіе онъ находилъ неполнымъ, ибо не было въ немъ „твердаго основанія, на коемъ сіе обширное колесо обращаться долженствуетъ".

„Кажется мнѣ, — заключаетъ Державинъ свою записку, — все сіе можно бы сдѣлать проще, короче, яснѣе, удобнѣе, не столь убыточнымъ и больше охраняющимъ единство власти Монаршей, безъ коей Россія благополучно быть не можетъ".

Во главѣ защитниковъ проекта находился графъ В. П. Кочубей [2]), но онъ опасался, что исполнительная власть не достаточно точно и ясно отграничена отъ судебной и что, поэтому, нужно подчеркнуть это отдѣленіе даже внѣшнимъ образомъ, отдѣливъ совершенно помѣщеніе Судебнаго Сената отъ Правительствующаго такъ, чтобы не было никакихъ сношеній между ними.

Но въ общемъ онъ отзывается съ похвалою о проектѣ. „Введеніе, — пишетъ Кочубей, — представляетъ съ самою большою вѣрностью и систематическою ясностью какъ происхожденіе Сената нашего и всѣ извращенія его, такъ и всѣ недостатки

[1]) Замѣчанія Державина присланы были Сперанскому при письмѣ, въ ироническомъ тонѣ написанномъ, отъ 30 іюля 1811 г.

[2]) При двухъ письмахъ на имя Сперанскаго, отъ 14 декабря 1810 г. и 16 мая 1811 года онъ представилъ двѣ записки съ замѣчаніями на проектъ учрежденія Судебнаго Сената и на проектъ учрежденія Правительствующаго Сената.

образованія его, смѣшеніе, хаосъ, глупость. Часть сія дѣлаетъ сочинителю большую честь, и я желаю только, чтобы она была въ свое время издана въ свѣтъ, дабы всѣ охулители мѣръ правительства нашего нашли съ перваго приступа сильное и такъ сказать колющее глаза возраженіе".

Противъ одного пункта проекта Кочубей возстаетъ весьма энергично, а именно противъ признанія министровъ сенаторами по ихъ званію. Присутствіе министровъ можетъ не безвредно повліять на сенаторовъ: „Изъ собственнаго опыта знаю я, сколько все сіе дѣйствуетъ; часто видѣлъ я большую храбрость въ Сенатѣ, когда не было министра по части чьей дѣло производилось, но лишь только являлся онъ, то послѣдовало молчаніе или самое подлое снисхожденіе".

Наконецъ, Кочубей обращаетъ вниманіе еще на одну серьезную опасность, которая грозила всѣмъ благимъ начинаніямъ Верховной власти, опасность, что всѣ мѣры, которыя имѣли въ виду обезпеченіе господства закона въ Россіи,—останутся на бумагѣ. „..... я нужнымъ призналъ,—писалъ Кочубей,—присоединить еще только это замѣчаніе, что сколько бы установленіе сіе ни было совершенно, оно, такъ какъ и всякое другое, упадетъ въ мнѣніи публичномъ и сдѣлается безполезнымъ, коли теорія не будетъ поддержана хорошими исполнителями и не будетъ съ самаго начала принято строгимъ правиломъ, чтобы все уставомъ опредѣленное было непремѣнно и безъ всякихъ отношеній исполняемо".

Общее собраніе Государственнаго Совѣта обсуждало проектъ учрежденія Правительствующаго и Судебнаго Сенатовъ въ засѣданіяхъ 17, 24, 31 іюля и 7 августа 1811 года.

Въ засѣданіи 17 іюля началось чтеніе всѣхъ внесенныхъ членами Совѣта замѣчаній; въ слѣдующемъ собраніи Государственный Совѣтъ постановилъ поручить государственному секретарю Сперанскому составить сводъ мнѣній, раздѣливъ его на 3 части, изъ коихъ первая должна была заключать въ себѣ замѣчанія, относящіяся вообще къ Сенату, вторая — мнѣнія, относящіяся къ проекту учрежденія Правительствующаго Сената, и третья—мнѣнія, относящіяся къ проекту учрежденія Судебнаго Сената. Затѣмъ положено: составить изъ всѣхъ замѣчаній вопросы, подлежащіе рѣшенію Совѣта. Сводъ мнѣній былъ составленъ и къ нему приложена записка въ защиту проекта. Нельзя

не признать, что Сперанскій весьма удачно отпарировалъ удары, наносимые проекту его противниками. При чтеніи его отвѣта выгодныя стороны проекта выступаютъ рельефнѣе и критика противниковъ оказывается мелочной, не возвышающейся надъ неоднократно повторявшимися фразами и предложеніями, носящими характеръ полумѣръ [1]).

Указавъ, что преобразованіе Сената есть необходимое послѣдствіе учрежденія Государственнаго Совѣта 1810 г. и преобразованія министерствъ, и выяснивъ, что Сенатъ, съ момента его учрежденія, въ 1711 году, постоянно находился въ шаткомъ и неопредѣленномъ положеніи, что „имя Сената сто лѣтъ пребыло, такъ какъ и теперь пребываетъ безъ отмѣны“, но что „существо его, образъ дѣйствія, раздѣленіе дѣлъ и пространство власти восемь разъ въ теченіи сего времени измѣнилось“, Сперанскій приходитъ къ выводу, что „въ общемъ, такъ сказать теоретическомъ обозрѣніи Сената, онъ можетъ представиться довольно сильнымъ и благоустроеннымъ“.

„Когда вникнуть въ истинное и практическое его составленіе, то тогда и теорія сія совершенно измѣняется“.

Затѣмъ идетъ перечисленіе различныхъ единичныхъ актовъ Верховной власти, имѣвшихъ цѣлью то возвысить авторитетъ Сената, то улучшить его внутреннюю организацію и усовершенствовать дѣлопроизводство. Сперанскій спрашиваетъ: „Также вопрошается: гдѣ и когда можно остановиться въ сихъ поправленіяхъ? Должно ли продолжать ихъ до безконечности?“

Одинъ изъ критиковъ (членъ Государственнаго Совѣта д. т. с. Поповъ) указалъ, что новое учрежденіе принесетъ пользу лишь тогда, какъ будутъ назначены на должности люди честные и просвѣщенные, и усумнился въ наличности достаточнаго числа таковыхъ. На это Сперанскій отвѣчаетъ: „Въ чемъ состоитъ

---

[1]) Архивъ Государственнаго Совѣта. Дѣла Комитета Предсѣдателей, т. XXIII. „Сводъ замѣчаній членовъ Государственнаго Совѣта на проектъ учрежденія Сената“. Сводъ мнѣній раздѣленъ на 3 части. Часть первая озаглавлена: „Замѣчанія, относящіяся вообще къ обоимъ учрежденіямъ“. Эта часть обнимаетъ только 3 вопроса: о необходимости реформы, ея пользѣ и ея благовременности. Часть вторая озаглавлена: „Частныя замѣчанія, относящіяся къ Правительствующему Сенату въ особенности“. Она обнимаетъ 25 вопросовъ, поставленныхъ критиками проекта. Часть третья: „Примѣчанія, относящіяся къ Судебному Сенату“. Въ ней примѣчанія сведены къ 16 группамъ, обнимающимъ 29 вопросовъ. Въ тетради XXIV имѣется оправдательная записка Сперанскаго, „Объясненія на примѣчанія о Прав. и Судебн. Сенатѣ“ состоящая изъ введенія и 3 частей. Эти 3 части содержатъ отвѣты на примѣчанія въ указанныхъ выше 3 частяхъ свода.

свойство всѣхъ добрыхъ учрежденій? Въ ясности и простотѣ" и заявляетъ, что въ Сенатѣ, послѣ реформы, „число трудящихся можетъ быть будетъ болѣе, но въ замѣнъ того число ожидающихъ будетъ менѣе". „Впрочемъ, когда въ 1763 году Сенатъ изъ одного собранія раздѣленъ былъ на 6 департаментовъ и въ то же время изданы были штаты для всѣхъ бывшихъ тогда судебныхъ мѣстъ, умножившіе число служащихъ въ нѣкоторыхъ мѣстахъ вдвое и втрое, остановились ли тогда на опасеніи, что все сіе не пойдетъ отъ того, что людей способныхъ нѣтъ; а способныхъ людей въ 1763 году вѣрно было не болѣе, нежели въ 1811 году".

Въ Государственномъ Совѣтѣ было высказано опасеніе, что реформа Сената не благовременна среди войнъ и разстройства финансовъ. Сперанскій отвѣчалъ: „Трудно найти истинное отношеніе, какое можетъ быть между настоящей войной [1]) и Сенатомъ. Но если бы оно и было, то должно вспомнить, что Сенатъ въ самомъ началѣ былъ установленъ по случаю военныхъ обстоятельствъ и Великій основатель его чувствовалъ, что ничто такъ не обезсиливаетъ внѣшнихъ враговъ, какъ внутренній порядокъ и устройство и что сила внутренняго суда и управленія всегда нужная, становится еще необходимѣе среди трудныхъ положеній. Что принадлежитъ до финансовъ, то издержки на устройство Сената потребныя, въ общей массѣ нашихъ дѣлъ не могутъ составить важной степени. Нельзя себѣ представить чтобы устройство сіе могло быть произведено однимъ пріемомъ; оно по самому существу своему требуетъ постепенности". (Это послѣднее объясненіе Сперанскаго несогласно съ указаннымъ выше совѣтомъ ввести реформу не постепенно, а сразу).

Въ числѣ частныхъ замѣчаній на проектъ одно было направлено противъ предположеннаго двоякаго порядка разсмотрѣнія споровъ по обязательствамъ частныхъ лицъ съ правительствомъ.

Къ числу дѣлъ, подвѣдомственныхъ Правительствующему Сенату, въ проектѣ его учрежденія (§ 2, п. 10) были отнесены и дѣла по недоразумѣніямъ, спорамъ, неисполненію и взысканію по подрядамъ, поставкамъ, комиссіямъ и вообще по обязательствамъ частныхъ лицъ съ правительствомъ,—и „когда въ сихъ случаяхъ мѣста и лица, Правительствующему Сенату подчинен-

[1]) Рѣчь идетъ о войнѣ съ Турціей.

ныя, найдутся въ затрудненіи рѣшить дѣло силою закона, по неясности контрактовъ или по другимъ уважительнымъ причинамъ, то тогда на рѣшенія ихъ принесены будутъ въ Правительствующій Сенатъ жалобы". Въ § 72 проекта учрежденія Судебнаго Сената (въ примѣчаніи), въ которомъ опредѣлялся кругъ вѣдомства I департамента Судебнаго Сената (по казеннымъ тяжебнымъ дѣламъ), было сказано: „Жалобы, приносимыя отъ частныхъ лицъ на казенныя мѣста въ неисполненіи или нарушеніи контрактовъ, въ удержаніи слѣдующихъ имъ суммъ и вообще въ неправильномъ завладѣніи или удержаніи ихъ собственности, когда онѣ происходятъ не судебнымъ порядкомъ, но поступаютъ въ видѣ жалобъ къ высшему начальству на мѣста и лица, ему подчиненныя, не принадлежатъ къ предметамъ сего департамента; они разсматриваются въ порядкѣ управленія и вершатся въ Правительствующемъ Сенатѣ. Но рѣшенія Правительствующаго Сената не преграждаютъ никому пути отыскивать правъ своихъ судомъ; и тогда дѣла сего рода судебнымъ порядкомъ по апелляціи могутъ дойти до разсмотрѣнія и рѣшенія Судебнаго Сената и принадлежатъ къ предметамъ перваго департамента".

Такимъ образомъ, частныя лица могли защищать свои права и интересы и въ порядкѣ административномъ, путемъ жалобы, и въ порядкѣ судебномъ, причемъ рѣшеніе, постановленное высшей инстанціей по жалобѣ, не препятствовало обратиться къ судебной защитѣ.

Противъ сего двоякаго образа производства дѣлъ этого рода въ Государственномъ Совѣтѣ было сдѣлано замѣчаніе въ томъ состоящее, что оно и само по себѣ неудобно и, сверхъ того, „легко можетъ произвесть между двумя властями равными неприличныя пререканія, когда Судебный Сенатъ будетъ присуждать то, въ чемъ откажетъ Сенатъ Правительствующій".

Сперанскій горячо отстаивалъ эту часть проекта, исходя изъ основного положенія, что правительство, заключая договоры съ частными лицами, должно ставить себя передъ закономъ въ положеніе совершенно равное частному лицу, въ противномъ случаѣ частные контракты съ казною не имѣли бы никакого смысла. „Они заключали бы сущую нелѣпость, если бы между двумя договаривающимися сторонами не было суда или когда бы судъ сей принадлежалъ одной изъ нихъ".

Приводя цѣлый рядъ примѣровъ, когда, по дѣйствующимъ законамъ, судебные органы могли брать на разсмотрѣніе дѣла, уже разсмотрѣнныя органами административными, Сперанскій доказываетъ, что предложенный имъ двойной порядокъ рѣшенія такъ называемыхъ казенныхъ тяжебныхъ дѣлъ не есть нѣчто новое, а тѣмъ менѣе несообразное. Но говоря о казенныхъ тяжебныхъ дѣлахъ, т. е. о спорахъ между частными лицами и казною, какъ юридическимъ лицомъ, составитель проекта намѣчалъ и путь защиты частныхъ правъ и интересовъ въ случаѣ нарушенія ихъ органомъ власти, какъ таковой, а не только въ качествѣ представителя „казны". На то, что эта мысль, хотя въ неясныхъ очертаніяхъ, занимала его, указываетъ слѣдующее мѣсто въ его „объясненіяхъ". „Въ настоящемъ порядкѣ Правительствующій Сенатъ, I департаментъ, предписываетъ чиновника за упущеніе должности предать суду уголовной палаты. Палата не находитъ его виновнымъ. Дѣло переносится въ V департаментъ. Сей также его оправдываетъ. Есть ли въ семъ противорѣчіе? Выходитъ ли палата изъ подчиненія Сенату, или V департаментъ перевершиваетъ ли опредѣленія перваго?

Слѣдовательно, въ дѣлахъ экономическихъ и полицейскихъ есть двѣ формы производства, два образа дѣйствія: одинъ правительственный, другой судебный. И когда тотъ и другой равно предписываются закономъ и установляются Самодержавною властію, то въ существѣ ихъ не можетъ быть ни противорѣчія, ни смѣшенія".

Опасающихся, что Судебный Сенатъ станетъ часто и неправильно присуждать казну къ убыточнымъ для нея платежамъ въ пользу частныхъ лицъ, Сперанскій успокаиваетъ тѣмъ, что нѣтъ причины предполагать въ Судебномъ Сенатѣ болѣе пристрастія, нежели въ другомъ учрежденіи, что въ самомъ устройствѣ Сената принята противъ такого возможнаго пристрастія важная мѣра. Дѣла по искамъ на казну не могутъ быть рѣшены ни въ отдѣленіи (департамента), ни въ департаментѣ, безъ согласія министра, данной частью управляющаго, а въ случаѣ его разногласія такія дѣла входятъ и вершатся въ Государственномъ Совѣтѣ. Эти замѣчанія членовъ Совѣта и успокоительныя объясненія Сперанскаго иллюстрируютъ боязнь дѣятелей того времени передъ установленіемъ дѣйствительнаго самостоятельнаго судебнаго органа. Только эта боязнь, повиди-

мому, препятствовала Сперанскому додумать до конца вскользь брошенную мысль о судебномъ порядкѣ рѣшенія дѣлъ „экономическихъ“ и „полицейскихъ“. Дальше охраны частныхъ интересовъ и правъ въ казенныхъ тяжебныхъ дѣлахъ онъ не пошелъ.

Эта робость въ постановкѣ вопроса о независимости высшаго судебнаго органа проявилась и въ томъ, что въ проектѣ учрежденій Судебнаго Сената о несмѣняемости сенаторовъ говорится весьма неопредѣленно.

Въ коренныхъ законахъ Судебнаго Сената о несмѣняемости рѣчи нѣтъ. Седьмой изъ коренныхъ законовъ гласитъ: „Судебный Сенатъ составляется изъ сенаторовъ, Державною властью непосредственно опредѣленныхъ и избраніемъ въ сіе сословіе призываемыхъ“. Выборные изъ дворянства сенаторы избирались на извѣстный, въ проектѣ не обозначенный срокъ. Въ § 35 сказано: „Выборы возобновляются въ сроки, въ особенномъ положеніи означенные“.

А §§ 38 и 39 гласятъ: „Предсѣдатели и сенаторы увольняются отъ сего служенія 1) по прошеніямъ ихъ, 2) по отзыву ихъ къ другимъ должностямъ. Сенаторы, опредѣленные къ другимъ должностямъ, сохраняютъ сіе званіе, но къ присутствованію въ Сенатѣ не возвращаются, какъ по особенному Высочайшему повелѣнію“.

Распредѣленіе сенаторовъ по департаментамъ и отдѣленіямъ того же округа, также какъ и назначеніе предсѣдателей въ нихъ, согласно проекту (§ 40), возобновляется ежегодно и совершается Высочайшею властью, по представленію предсѣдателя Сената.

О несмѣняемости сенаторовъ Правительствующаго Сената рѣчи быть не могло, ибо, согласно XI коренному закону Правительствующаго Сената, этотъ Сенатъ долженъ былъ состоять изъ государственныхъ министровъ, главныхъ начальниковъ разныхъ частей управленія и изъ товарищей министровъ. Въ XII коренномъ законѣ объяснено: „Подъ именемъ государственныхъ министровъ разумѣются какъ тѣ лица, коимъ ввѣрено управленіе опредѣленной какой либо части, такъ равно и тѣ, кои исполняютъ сіе званіе безъ точнаго назначенія особенной части“ [1]).

[1]) Сотрудникъ Сперанскаго, М. А. Балугьянскій, въ своемъ трудѣ „Reflexions sur le projet du Statut de Senat dirigeant“ 1811 г. (объ этомъ трудѣ будетъ рѣчь ниже) настаивалъ на несмѣняемости высшихъ административныхъ должностныхъ лицъ. По его мнѣнію, постоянство въ замѣщеніи должностей соотвѣтствуетъ духу монархическаго правленія, временныя назначенія и смѣняемость—духу демократіи.

Во всѣхъ мѣрахъ, направленныхъ къ обезпеченію нѣкоторой самостоятельности и независимости сенаторовъ, не только Правительствующаго, но и Судебнаго Сената, если не всѣ, то нѣкоторые члены Государственнаго Совѣта усматривали посягательство на преимущества самодержавной власти. Во имя неприкосновенности прерогативъ самодержавной власти былъ заявленъ и протестъ противъ введенія въ Судебный Сенатъ сенаторовъ по выбору изъ среды дворянства.

Эта мѣра была объявлена не только противной разуму самодержавія, но и болѣе вредной, нежели полезной, самому дворянству, ибо выборы будутъ произведены подъ вліяніемъ мѣстныхъ властей, либо богатыхъ помѣщиковъ. Нѣкоторые члены Совѣта, не согласные съ допущеніемъ выборныхъ сенаторовъ, предлагали ограничить свободу выборовъ опредѣленіемъ классовъ чиновниковъ, къ коимъ должны принадлежать кандидаты.

Защита этого пункта проекта, которому составитель первоначально придавалъ большое значеніе, какъ указано выше, велась Сперанскимъ вяло и нерѣшительно. Какъ бы извиняясь за смѣлость мысли, онъ пишетъ въ своемъ объясненіи: „Въ прочемъ сила учрежденія не опредѣляетъ ни число кандидатовъ по каждой губерніи, ни количество, какое изъ сихъ кандидатовъ будетъ благоугодно избрать и утвердить. Установленіе сіе въ существѣ своемъ ни что иное есть, какъ дозволеніе, даруемое дворянству представлять на усмотрѣніе Его Императорскому Величеству людей, коихъ оно считаетъ отличными, и нѣтъ сомнѣнія, что право сіе, утверждая связь довѣрія, которое между правительствомъ и дворянскимъ сословіемъ должно существовать, будетъ имѣть полезное на судѣ вліяніе. Впрочемъ, умѣрять или усилить сіе право, судя по степени его пользы на самомъ опытѣ, всегда зависѣть будетъ отъ правительства, потому что число сенаторовъ по выборамъ учрежденіемъ не опредѣляется, а всегда можетъ быть назначено Высочайшимъ соизволеніемъ“. Тѣмъ энергичнѣе Сперанскій настаивалъ на децентрализаціи высшаго суда, на раздѣленіи Сената по округамъ. Противники этой мысли (Поповъ, Алексѣевъ, гр. А. Салтыковъ) находили такое раздѣленіе неудобнымъ, для казны убыточнымъ, для Сената унизительнымъ, для дѣла вреднымъ. Высказывалось даже, что такое раздѣленіе Се-

ната несогласно съ началомъ единства Имперіи. Сперанскій возражалъ, что раздѣленіе Сената по округамъ отчасти уже осуществилось. Независимо отъ того, что, въ видахъ удобства, губерніи „въ судебной зависимости" распредѣлены между департаментами, что уже съ 1763 года два департамента перенесены въ Москву, что учрежденіемъ о губерніяхъ 1775 г., вмѣсто одной Вотчинной и Юстицъ-коллегіи, учреждены 37 гражданскихъ и уголовныхъ палатъ, что отъ всѣхъ этихъ децентрализаціонныхъ мѣръ не послѣдовало ослабленія единства судебной власти,—послѣ предложенной мѣры послѣдуетъ лишь облегченіе тяжущимся и будетъ установлена близость надзора. Наконецъ, онъ приводитъ слѣдующій мотивъ въ пользу децентрализаціи Сената.

„Есть еще причина раздѣленія, заимствуемая отъ общихъ правилъ гражданскаго образованія. Въ Имперіи столь обширной гражданское образованіе должно имѣть сколь можно болѣе средоточій. Симъ просвѣщеніе и промышленность разливаются по всѣмъ концамъ уравнительно и надежно. Они не стекаются въ однѣхъ столицахъ, коихъ непомѣрное расширеніе всегда было признаваемо весьма вреднымъ."

Мы не имѣемъ возможности привести всѣ замѣчанія, сдѣланныя различными членами Государственнаго Совѣта и всѣ объясненія и оправданія Сперанскаго. Остановимся еще только на двухъ объектахъ спора: на вопросѣ объ отношеніи коллегіи сенаторовъ Судебнаго Сената къ главнымъ дѣятелямъ по подготовкѣ дѣлъ къ слушанію: къ рекетмейстерамъ, на вопросѣ, который сводился, въ концѣ концовъ, къ вопросу о томъ, какъ обезпечить самостоятельность сенатской коллегіи въ отношеніи канцеляріи и ея начальниковъ, оберъ-прокуроровъ, игравшихъ во всемъ дѣлопроизводствѣ преобладающую роль, благодаря чему коллегія сенаторовъ имѣла весьма слабое вліяніе на ходъ дѣла, и на вопросѣ о томъ, допускать ли жалобы Государю на рѣшенія Судебнаго Сената или превратить Судебный Сенатъ въ дѣйствительно послѣднюю, безапелляціонную инстанцію.

Одинъ изъ оппонентовъ въ Совѣтѣ, графъ А. Салтыковъ, находилъ, что рекетмейстерамъ проектомъ предоставлено слишкомъ важное участіе въ производствѣ дѣлъ. Рекетмейстеръ, въ сравненіи съ оберъ-секретаремъ, былъ поставленъ проектомъ болѣе независимо отъ оберъ-прокурора и несъ личную отвѣт-

ственность за правильную подготовку дѣлъ. Такое положенiе рекетмейстеровъ было признано опаснымъ. „Трудно исчислить злоупотребленiя, кои отъ сего произойти могутъ" (мнѣнiе графа А. Салтыкова) [1]).

Сперанскiй объяснилъ, что цѣль новыхъ постановленiй—поставить рекетмейстеровъ не подъ непрерывный надзоръ оберъ-прокуроровъ, но подъ цензуру всего Сената и симъ путемъ обезпечить скорость и удобность производства, полноту свѣдѣнiй, получаемыхъ Сенатомъ и отвѣтственность рекетмейстеровъ.

Существовавшiй же порядокъ представлялъ слѣдующiя темныя стороны: „смѣшенiе во едино производства дѣлъ, суда и исполненiя его, медленность, безполезность. Въ существѣ своемъ все производство дѣла состояло въ рукахъ канцелярiи, а Сенатъ покрывалъ его своими резолюцiями. Отсюда происходила безотвѣтственность".

Сперанскiй не ограничивался доказательствомъ, что рекетмейстерамъ отнюдь не отведено слишкомъ много власти. Онъ въ яркихъ словахъ далъ характеристику взаимоотношенiй Сената, оберъ-прокуроровъ и канцелярiи.

„Самое главное неудобство, говорилъ онъ, въ порядкѣ нынѣ существующемъ, состоитъ въ томъ, что власть исполнительная непрестанно ревизуетъ Сенатъ, а Сенатъ никакого почти не имѣетъ законнаго способа ревизовать сiю власть исполнительную. Сенатъ по докладу канцелярiи дѣлаетъ опредѣленiе; всѣ сенаторы его подписали; казалось бы дѣло кончено. Но опредѣленiя сiи есть бумаги совсѣмъ недѣйствительныя, доколѣ оберъ-прокуроръ не подпишетъ на ней: исполнить. Такимъ образомъ

[1]) Ст. 88 проекта учрежденiя Судебнаго Сената, которая дала поводъ къ замѣчанiямъ, гласила слѣдующее: „Должность рекетмейстера есть: дать правильное движенiе дѣлу и наблюдать за симъ движенiемъ, доколѣ не войдетъ оно къ докладу Сената. По сему рекетмейстеры: 1) даютъ резолюцiи о принятiи бумагъ къ свѣдѣнiю, о прiобщенiи къ дѣлу и къ справкамъ, отмѣчаютъ сiи резолюцiи на бумагахъ и наблюдаютъ за исполненiемъ оныхъ въ канцелярiи; 2) разсматриваютъ апелляцiонныя и другiя прошенiя и въ случаѣ нарушенiя ихъ формы, сроковъ и вообще установленнаго къ подачѣ ихъ порядка, выдаютъ ихъ съ надписью; 3) вносятъ апелляцiонныя и ревизiонныя дѣла въ очередную книгу, которая выдается имъ за шнуромъ и печатiю оберъ-прокурора; 4) собираютъ всѣ свѣдѣнiя, нужныя къ дѣлу, вызываютъ тяжущихся къ рукоприкладству и составляютъ сами, или посредствомъ ихъ помощниковъ, подъ руководствомъ ихъ, записки по установленной формѣ". Ст. 90 прибавляла къ этому: „Все сiе рекетмейстеры исполняютъ подъ собственною ихъ отвѣтственностью, не докладывая ни Сенату, ни своему присутствiю".

исполнительная власть, а не Сенатъ самъ себѣ предписываетъ исполненіе“.

„Бумага сія можетъ остаться долгое время не пропущенною, а потому и недѣйствительною и Сенатъ не имѣетъ даже права и законнаго способа возбудить свое собственное опредѣленіе. Оно находится совсѣмъ въ другой власти и какъ бы въ другомъ установленіи“.

„На частный вопросъ Сената о пропускѣ его опредѣленія, оберъ-прокуроръ всегда вправѣ отвѣтить, что онъ имѣетъ со-



Съ офорта В. Патерсена, Александровскаго времени.
Видъ зданія Сената съ Англійской набережной.

мнѣніе. Наконецъ, сіе сомнѣніе кончилось. Исполнитель сенатскихъ опредѣленій доказываетъ цѣлому сословію Сената, что резолюція его совсѣмъ неправильна и противна законамъ, что онъ съ нею согласиться не можетъ и предлагаетъ свою другую. Какъ бы ни назывался сей родъ протеста, но онъ въ существѣ своемъ есть не что другое, какъ непрерывная цензура верховнаго сего сословія. Сенатъ на предложеніе оберъ-прокурора не соглашается. Симъ заводится споръ между Сенатомъ и его исполнителемъ. Весь Сенатъ въ общемъ собраніи призывается къ рѣшенію сего спора. Рѣшеніе общаго собранія не единогласно. Дѣло доходитъ до Высочайшаго разсмотрѣнія и одною

Высочайшею властью рѣшается сіе неприличное состязаніе между цѣлымъ сословіемъ и его исполнителемъ".

„Правда, что личныя правила оберъ-прокуроровъ, яко людей довѣренностью облеченныхъ, и особенно образъ мыслей генералъ-прокурора весьма много умѣряетъ сіе неудобство. Но можно ли допустить въ правильномъ устройствѣ какого либо государственнаго установленія, чтобы движеніе сіе столь существенно зависѣло отъ личныхъ правилъ и образа мыслей власти исполнительной. Устранивъ на время сей образъ мыслей, легко можетъ произойти, что Сенатъ въ теченіе многихъ лѣтъ будетъ рѣшать дѣла, писать и подписывать опредѣленія, и все сіе останется въ проектѣ; ни одно рѣшеніе его къ исполненію не войдетъ: ибо все зависитъ отъ слова „исполнить". Примѣры прежнихъ временъ, когда послѣ вышедшихъ изъ службы или умершихъ оберъ-прокуроровъ находили по сту опредѣленій не пропущенныхъ, доказываетъ сію истину. Слѣдовательно, когда дѣло въ Сенатѣ имѣетъ скорое и успѣшное движеніе, сіе должно наипаче приписать личнымъ правиламъ и дѣятельности генералъ-прокурора, а не устройству".

Въ проектѣ учрежденія Судебнаго Сената указаны мѣры къ тому, чтобы освободить коллегію сенаторовъ отъ цензуры прокурорскаго надзора и свести власть послѣдняго къ праву наблюдать за правильностью и полнотою въ подготовкѣ дѣла къ слушанію и за точностью исполненія рѣшенія Сената. О правѣ же оберъ-прокурора или генералъ-прокурора своими протестами останавливать приведеніе въ исполненіе рѣшенія Сената рѣчи болѣе нѣтъ. Рѣшающій голосъ оставленъ за коллегіей сенаторовъ [1]).

Согласно проекту, Судебный Сенатъ долженъ былъ стать послѣдней, безапелляціонной инстанціей. Жалобы на рѣшенія Сената не допускались. Этотъ пунктъ проекта далъ поводъ къ замѣчаніямъ со стороны нѣкоторыхъ членовъ, усматривавшихъ въ таковомъ запрещеніи умаленіе преимуществъ Самодержца и вмѣстѣ посягательство на одно изъ драгоцѣннѣйшихъ правъ русскаго народа. На такіе тяжкіе упреки составитель проекта долженъ былъ поневолѣ отвѣчать весьма подробными объясненіями.

Постаравшись доказать, что въ правильномъ судопроизводствѣ могутъ быть допущены только 3 степени суда, что все,

[1]) Ср. главу VII и VIII проекта учрежденія Судебнаго Сената.

что превышаетъ сіе количество есть произволъ, ни на чемъ не основанный, коему ни начала ни конца опредѣлить въ точности нельзя, изложивъ въ краткомъ историческомъ обозрѣніи всѣ старанія правительства положить предѣлъ жалобамъ на Сенатъ, онъ старался доказать, что пересмотръ рѣшеній Сената Монархомъ, по жалобамъ одной изъ сторонъ, не что иное, какъ фикція. „Послѣ того, какъ Петръ Великій призналъ, что Онъ не ангелъ и всего объять не можетъ, и на семъ основаніи учредилъ Сенатъ, никакому правительству на землѣ не можетъ быть предосудительно согласиться съ той же самой истиной". Лично Самодержецъ не въ силахъ и не имѣетъ возможности разсмотрѣть жалобы на Сенатъ. „Если же разсмотрѣніе жалобъ на Сенатъ поручено будетъ какому либо сословію, то какъ бы его ни называли, оно въ существѣ своемъ будетъ составлять судъ на верховный судъ, а не личное Высочайшее разсмотрѣніе, ибо какъ бы журналы или записки его ни были составлены, въ концѣ всего они должны положить свое мнѣніе и назвать рѣшеніе Сената неправильнымъ, а сіе называется — судить". На упрекъ, что запрещеніе жалобъ на Сенатъ есть умаленіе преимущества Верховной власти, Сперанскій возражаетъ: „Истинное преимущество Самодержавной судебной власти есть предписывать самому верховному суду его учрежденіе, установить порядокъ его дѣйствія, давать ему жизнь и движеніе, назначать судей, имѣть надъ ними верховный надзоръ, предавать ихъ самихъ суду въ случаѣ злоупотребленій. Въ сей массѣ истинныхъ и великихъ силъ, что значатъ всѣ юридическія состязанія съ Сенатомъ или частнымъ лицомъ о правѣ его на кусокъ земли, и какъ можно согласить въ одномъ лицѣ два столь противоположныхъ направленія".

Въ концѣ своихъ объясненій Сперанскій указываетъ на одинъ новый факторъ, вводимый имъ въ организацію высшаго суда, дѣйствіе котораго въ состояніи парализовать могущіе встрѣтиться недочеты новыхъ порядковъ: это гласность производства дѣлъ и ихъ рѣшеній.

Въ защиту гласности суда онъ писалъ слѣдующее:

„Во всѣхъ какъ древнихъ, такъ и новѣйшихъ законодательствахъ публичная гласность судопроизводства всегда была признаваема самымъ важнѣйшимъ залогомъ и огражденіемъ справедливости".

„Въ нашихъ установленіяхъ судопроизводства есть тайна между судомъ и тяжущимся. Никто изъ лицъ посторонниxъ не могъ доселѣ принять въ ней участіе. Здѣсь не мѣсто изслѣдовать, какой вредъ отъ сего происходитъ вообще въ образованіи и судей и дѣлопроизводителей. Довольно замѣтить, что публичное мнѣніе въ дѣлахъ судныхъ у насъ или не существуетъ, или, что еще вреднѣе, утверждается на пустыхъ разсказахъ или пристрастныхъ одностороннихъ выпискахъ и изложеніяхъ. Въ порядкѣ вновь предполагаемомъ публичная сія гласность, столь важная и столь необходимая, въ первый разъ устанавливается. Она устанавливается не отступая отъ формъ, кои нашему судебному обряду могутъ быть свойственны. Симъ не учреждается ни сословіе адвокатовъ, ни публичная аудиторія, установленія мнѣнію общему весьма благопріятныя, но въ существѣ своемъ весьма заботливыя, трудныя, злоупотребительныя, а у насъ и совсѣмъ невозможныя. Есть средство обойти все сіе неудобство и достигнуть той же самой цѣли, и средство сіе состоитъ въ томъ, чтобы все дѣлопроизводство предавать тисненію. Такимъ образомъ и рекетмейстеры, дѣло производящіе, и истцы, производство ихъ дополняющіе, поставляются подъ судъ общаго мнѣнія".

Обезпечило ли бы тисненіе записокъ по дѣламъ апелляціоннымъ, гражданскимъ, ревизіоннымъ и уголовнымъ [1]) дѣйствительно гласность судопроизводства въ должной мѣрѣ, это вопросъ, но и то была не малая заслуга Сперанскаго, что онъ обратилъ вниманіе на необходимость порвать съ канцелярскою тайною, царствовавшею въ судахъ.

Въ послѣднихъ двухъ засѣданіяхъ общаго собранія Государственнаго Совѣта, 31 іюля и 5 августа 1811 года, лично предсѣдательствовалъ Императоръ Александръ I.

По прочтеніи свода мнѣній и послѣ утвердительнаго отвѣта членовъ Совѣта на поставленный Государемъ вопросъ: „находятъ ли члены Совѣта сводъ достаточнымъ и содержащимъ въ себѣ силу всѣхъ мнѣній", разсмотрѣны были вопросы, изъ мнѣній извлеченные, каждый въ особенности, въ порядкѣ изложенія ихъ въ сводѣ и съ предложенными къ нимъ объясненіями, и затѣмъ было приступлено къ голосованію.

[1]) Ср. §§ 102 и 116 проекта учрежденія Судебнаго Сената.

Результатъ голосованія оказался въ общемъ благопріятнымъ для проекта. Большинство членовъ, принимавшихъ участіе въ голосованіи, признало необходимость преобразованія Сената, голосовало за раздѣленіе Сената на Правительствующій и Судебный, за раздѣленіе Судебнаго Сената по 4 округамъ, за введеніе въ составъ Судебнаго Сената выборныхъ отъ дворянства сенаторовъ. Только два изъ первостепенныхъ вопросовъ, поставленныхъ на голоса, не были рѣшены въ пользу мысли и предложенія составителя проекта: пунктъ о запрещеніи приносить жалобы на рѣшенія Сената былъ отклоненъ большинствомъ 13 голосовъ противъ 9, и такимъ же большинствомъ голосовъ было рѣшено, что преобразованіе Сената должно быть отложено до болѣе удобнаго времени. Но Государь, который заранѣе одобрилъ проектъ Сперанскаго, утвердилъ мнѣніе меньшинства по вопросу о запрещеніи принесенія жалобъ на рѣшенія Сената, и согласился также съ меньшинствомъ, признавшимъ „благовременность“ преобразованія Сената. Однако Онъ утвердилъ мнѣніе меньшинства съ оговоркой, что Онъ предоставляетъ себѣ опредѣлить время для осуществленія реформы [1]).

И такъ, въ принципѣ, вопросъ о реорганизаціи Сената по проекту, представленному Сперанскимъ, былъ рѣшенъ утвердительно, но Государь не рѣшился приступить къ немедленному его осуществленію. О введеніи въ дѣйствіе всей новой организаціи Сенатовъ Правительствующаго и Судебнаго сразу, въ полномъ объемѣ, не могло быть рѣчи. Въ объясненіяхъ Сперанскаго имѣется нѣсколько указаній на необходимость постепеннаго проведенія реформы. Тѣмъ не менѣе рѣшеніе Государя отложить реформу на неопредѣленное время, повидимому, подѣйствовало удручающимъ образомъ на Его совѣтника и это его удрученное и, вмѣстѣ съ тѣмъ, раздраженное настроеніе отразилось въ двухъ докладныхъ запискахъ, составленныхъ имъ для Государя вскорѣ послѣ 5 августа 1811 г. Въ одной изъ нихъ („запискѣ

[1]) Середонинъ въ указанной выше статьѣ „Сперанскій“ говоритъ: „Государь согласился съ мнѣніемъ меньшинства, но (и это представляется намъ весьма интереснымъ) другою рукою на журналѣ приписано: „предоставляю себѣ назначить опредѣлительную эпоху“. Приписки, сдѣланныя другою рукою на журналѣ, фраза, значительно видоизмѣняющая рѣшеніе, представляется намъ весьма интересной и даже нѣсколько загадочной“. Не приписана ли эта фраза гораздо позже, когда „потаенными путями“, употребляя слова Сперанскаго, удалось склонить Государя на отсрочку реформы?

о благовременности учрежденія Сената") [1]) онъ старался опровергнуть доводы тѣхъ, кто считалъ реформу неблаговременной, объясняя это мнѣніе мотивами далеко не чистаго характера и совѣтовалъ Императору Александру I приступить, по крайней мѣрѣ, къ частичной реформѣ Правительствующаго Сената, осуществляя главныя мысли проекта какъ бы незамѣтно.

Шестью частными указами слѣдовало бы размѣстить сенаторовъ I департамента по другимъ департаментамъ, наименовать государственныхъ министровъ, и велѣть имъ присутствовать въ I департаментѣ и въ Комитетѣ Министровъ, рескриптомъ на имя генералъ-прокурора препроводить для исполненія въ I департаментѣ обряды дѣлопроизводства, предположенные по проекту для обыкновенныхъ собраній Правительствующаго Сената, въ коихъ Государь не предсѣдательствуетъ, Комитету Министровъ, вмѣсто прежней его инструкціи, предложить руководствоваться „обрядомъ", предположеннымъ въ проектѣ для особенныхъ собраній Сената (подъ предсѣдательствомъ Государя), переименовать оберъ-прокурора I департамента въ статсъ-секретари и, наконецъ, старшему члену I департамента велѣть въ отсутствіе Государя отправлять званіе предсѣдателя.

Кромѣ этой записки, въ архивѣ Государственнаго Совѣта сохранилась еще другая [2]), въ которой, какъ разъ наоборотъ, Сперанскій совѣтуетъ Монарху не вводить реформу „околичными путями" и постепенно, а провести ее цѣликомъ; и если въ первой запискѣ былъ данъ совѣтъ начать съ незамѣтной реформы Правительствующаго Сената, отложивъ реформу Судебнаго Сената на неопредѣленное время, то во второй запискѣ предлагается преобразовать Судебный Сенатъ и назначить выборы сенаторовъ изъ среды дворянства. Къ запискамъ приложены какъ проектъ указа, на случай, если Государь согласился бы на первое предположеніе, и проектъ предварительнаго манифеста объ устройствѣ Сената, на случай рѣшенія приступить къ полной реформѣ. Во второй запискѣ Сперанскій писалъ, осуждая первую мысль объ „околичныхъ мѣрахъ": „Люди противодѣйствовавшіе возмечтаютъ, что правительство не имѣло довольно твердости, чтобы идти прямо противъ пустыхъ преду-

---

[1]) Архивъ Госуд. Совѣта. Дѣла Комитета Предсѣдателей. Т. XVIII.
[2]) Архивъ Госуд. Совѣта. Дѣла Комитета Предсѣдателей. Т. XVII.

бѣжденій, и потому рѣшилось лучше взять околичный путь. Путь сей, всегда унизительный, можетъ быть допускаемъ въ одной только крайности обстоятельствъ. Все это будетъ имѣть видъ нѣкоторой хитрости, недостойной правительства. Люди, которые противодѣйствовали сему учрежденію не столько открытыми ихъ мнѣніями, сколько потаенными путями, возомнятъ, что они въ самомъ дѣлѣ устранили ихъ разглашеніемъ и принудили правительство уклониться съ прямого пути". Не содержался ли въ этихъ словахъ намекъ на одну записку, которая сыграла крупную роль въ охлажденіи Государя къ реформамъ, къ которымъ Онъ склонялся по совѣту Сперанскаго? Мы говоримъ о знаменитой запискѣ Карамзина: „О древней и новой Россіи въ ея политическомъ и гражданскомъ отношеніяхъ". Эта записка, которая какъ извѣстно, была направлена противъ либеральныхъ начинаній Александра и противъ отчасти осуществленныхъ, отчасти подготовлявшихся реформъ Сперанскаго, была вручена Императору Александру I въ мартѣ 1811 года и хотя ея рѣзкій тонъ произвелъ на Него первоначально тяжкое впечатлѣніе, тѣмъ не менѣе ея вліяніе оказалось глубокимъ. Какъ Карамзинъ, такъ и нѣкоторые члены Государственнаго Совѣта (притомъ такіе близкіе къ Императору, какъ гр. Н. И. Салтыковъ, и князь А. Н. Голицынъ) усматривали въ расширеніи самостоятельности Сената попытку поставить бокъ о бокъ съ Монархомъ вторую, соперничающую съ нимъ власть. Карамзинъ писалъ въ своей запискѣ: „Двѣ власти государственныя въ одной державѣ суть два грозные льва въ одной клѣткѣ, готовые терзать другъ друга, а право безъ власти есть ничто. Самодержавіе основало и воскресило Россію: съ перемѣною Государственнаго Устава ея она гибла и должна погибнуть, составленная изъ частей столь многихъ и разныхъ, изъ коихъ всякая имѣетъ свои особенныя гражданскія пользы. Что, кромѣ единовластія неограниченнаго, можетъ въ сей махинѣ производить единство дѣйствія?"— Правительству былъ брошенъ въ лицо упрекъ легкомыслія, и указано, что одна изъ главныхъ причинъ неудовольствія россіянъ нынѣшнимъ правительствомъ есть излишняя любовь его къ государственнымъ преобразованіямъ, которыя потрясаютъ основу Имперіи и „коихъ благотворность остается доселѣ сомнительною".

Реформа Сената, настоятельность которой столь сильно чувствовалась, была отложена въ сторону.

Въ запискѣ „О государственныхъ установленіяхъ“ Сперанскій говоритъ о судьбѣ своихъ проектовъ реформы Сената: „какъ приведеніе его (т. е. учрежденіе Сената) въ дѣйствіе требовало многихъ предварительныхъ мѣръ, а война уже грозила, то и признано удобнѣйшимъ отложить сіе учрежденіе до другаго времени. Симъ окончились предположенія объ устройствѣ Сената“.

Въ августѣ 1811 года, вѣроятно, послѣ разсмотрѣнія проекта Сперанскаго въ Государственномъ Совѣтѣ, были представлены Государю еще двѣ записки, содержащія въ себѣ критику проекта [1]).

Первая изъ нихъ составлена барономъ Розенкампфомъ, извѣстнымъ дѣятелемъ въ Комиссіи составленія законовъ, вскорѣ противникомъ Сперанскаго. Розенкампфъ сочувственно отзывается о проектѣ, но разсматриваетъ реформу Сената какъ часть болѣе обширной реформы, долженствующей привести къ созданію народнаго представительства, которое содѣйствовало бы правительству при распредѣленіи налоговъ и ознакомленіи его съ нуждами отдѣльныхъ мѣстностей. Учрежденіе такого представительства повело бы къ укрѣпленію власти Монарха и къ удвоенію матеріальныхъ силъ правительства.

Замѣчательно, что Розенкампфъ въ раздѣленіяхъ судебныхъ Сенатовъ на 3 департамента: казенныхъ тяжебныхъ дѣлъ, гражданскихъ и уголовныхъ дѣлъ, усматривалъ попытку обезпечить не только юстицію гражданскую и уголовную, но и создать органъ юстиціи административной, путемъ передачи казенныхъ тяжебныхъ дѣлъ въ вѣдѣніе судебнаго Сената [2]).

Что касается замѣчаній на проектъ, помѣченныхъ иниціалами „М. Б.“ и которыя, надо полагать, составлены сотруд-

---

[1]) Архивъ Госуд. Совѣта. Дѣла Комитета Предсѣдателей. Т. XXII: 1) Замѣчанія барона Розенкампфа (на французскомъ языкѣ) на проектъ учрежденія Правительствующаго и Судебнаго Сената, 2) Мнѣнія и предположенія неизвѣстнаго лица по проекту учрежденія Правительствующаго Сената „Reflexions sur le projet du statut de Senat dirigeant“ (М. А. Балугьянскій) и 3) Мнѣнія неизвѣстнаго о должности генералъ-рекетмейстера и вообще о проектѣ судебной власти (его же).

[2]) Онъ называетъ казенныя тяжебныя дѣла „le contentieux de l'administration“. Въ реформѣ, предложенной Сперанскимъ, онъ видитъ осуществленіе мыслей Петра Великаго, фельдмаршала Миниха и графа Н. И. Панина.

никомъ Сперанскаго, Балугьянскимъ, [1]) то Середонинъ [2]) объясняетъ составленіе этихъ замѣчаній слѣдующимъ образомъ:

„Очень можетъ быть, что дружественная Сперанскому партія или убѣдила Балугьянскаго самостоятельно выступить съ трактатомъ, или устроила такъ, что отъ имени Государя ему приказано было подать мнѣніе по поводу проекта Сперанскаго". Почтенный историкъ не указываетъ на чемъ основано это предположеніе.

Проектъ учрежденія Правительствующаго Сената, по словамъ автора замѣчаній, можетъ быть разсмотрѣнъ съ двоякой точки зрѣнія: 1) какъ проектъ улучшенія организаціи Сената, и 2) какъ созданіе совершенно новаго учрежденія, въ его взаимоотношеніяхъ къ учрежденнымъ или подлежащимъ учрежденію органамъ законодательства, управленія и суда. Хотя авторъ интересуется, главнымъ образомъ, проектомъ организаціи Сената со второй изъ указанныхъ точекъ зрѣнія, тѣмъ не менѣе и въ первой части его замѣчаній, въ которой онъ держится въ рамкахъ проекта Сперанскаго, высказаны нѣкоторыя весьма интересныя мысли. Въ общемъ онъ сочувствуетъ вполнѣ проекту, признавая, что предложенное новое устройство Сената во всѣхъ отношеніяхъ лучше того, которое имѣлось на лицо въ 1811 году, но онъ указываетъ и на рядъ недостатковъ проекта. Одинъ изъ главныхъ недостатковъ, — это недостаточно ясное разграниченіе сферы дѣятельности Государственнаго Совѣта и Сената (Правительствующаго). Онъ предвидитъ борьбу между двумя учрежденіями и результатъ этой борьбы выразится въ томъ, что или Сенатъ, или Совѣтъ будетъ сведенъ къ безсилію.

§ 133 проекта гласитъ: „Власть, ввѣряемая Правительствующему Сенату, принадлежитъ единственно къ порядку управленія. Никакой новый законъ, уставъ и учрежденіе не могутъ быть изданы Правительствующимъ Сенатомъ, не бывъ разсмотрѣны и утверждены въ порядкѣ, для законодательной части установленномъ".

Въ коренныхъ законахъ Правительствующаго Сената (VII коренной законъ) объ отношеніи Сената къ органу законода-

[1]) Характеръ изложенія весьма схожъ съ „Разсужденіемъ о средствахъ исправленія учрежденій и законодательствѣ въ Россіи", составленномъ Балугьянскимъ и находящимся въ дѣлахъ Комитета 6 декабря 1826 г. (ср. Сбор. Имп. Русс. Ист. Общ., томъ XC).

[2]) Тамъ-же, стр. 210.

тельному было сказано: „Гдѣ законы, уставы и учрежденія къ разрѣшенію дѣлъ не достаточны, или когда по силѣ самихъ сихъ узаконеній предметъ требуетъ непосредственнаго Высочайшаго разрѣшенія или утвержденія, тамъ Правительствующій Сенатъ испрашиваетъ онаго порядкомъ, для сего установленнымъ“. Эти опредѣленія проекта казались составителю замѣчаній неясными, и неточными, и грозящими привести къ конфликтамъ между органами власти исполнительной и законодательной. По его мнѣнію, всѣ проекты указовъ, составленные въ Сенатѣ, должны быть представлены на утвержденіе Государя въ Государственномъ Совѣтѣ. Сенату должно быть предоставлено право законодательной инціативы, но всѣ проекты законовъ, имъ составленные, должны вноситься въ Государственный Совѣтъ, и онъ не долженъ имѣть права входить съ такими проектами къ Государю, — иначе Сенатъ вторгнется въ сферу дѣйствій Государственнаго Совѣта и будетъ поколебленъ авторитетъ послѣдняго.—Одно изъ самыхъ замѣчательныхъ мѣстъ въ замѣчаніяхъ „М. Б.“,—это его критика терминовъ, присвоенныхъ Сперанскимъ различнымъ формамъ проявленія воли Верховной власти и ея органовъ. Онъ находитъ, что нѣтъ точныхъ опредѣленій понятій: законъ, указъ, уставъ, учрежденіе, рѣшеніе, манифестъ. Эти термины и понятія употреблены въ проектѣ безъ достаточно яснаго разграниченія. Отъ употребленія термина „объявляемые указы“ нужно совсѣмъ отказаться. „Что понимается подъ этими словами? спрашиваетъ „М. Б.“. Объявленіе воли Государя однимъ изъ министровъ Сенату? Весьма странно объявлять волю суверена такимъ путемъ. Скажемъ рѣшительно: это деспотическая манера, которая уничтожаетъ авторитетъ Сената и не гарантируетъ нисколько законнаго изъявленія воли Монарха (мы говоримъ не о преходящей волѣ человѣка; ее нужно отличать отъ воли Государя)“.

Затѣмъ „М. Б.“ переходитъ къ разсмотрѣнію проекта со второй изъ указанныхъ выше точекъ зрѣнія, т. е. разсматриваетъ Сенатъ, какъ совершенно новое учрежденіе и въ его отношеніяхъ къ властямъ законодательной, административной и судебной. О новыхъ учрежденіяхъ, созданныхъ реформами Императора Александра I, по его мнѣнію, правильно судить будетъ возможно лишь тогда, когда будетъ созданъ

законодательный корпусъ. Только тогда будетъ заложенъ краеугольный камень всего зданія. Онъ (М. Б.) не знаетъ, въ какой формѣ будетъ созданъ этотъ законодательный корпусъ, но онъ старается отгадать эту будущую форму его и полагаетъ, что его организація можетъ вылиться въ 5 различныхъ формахъ. Первая форма: законодательный корпусъ называется Сенатомъ Законодательнымъ и состоитъ изъ двухъ палатъ: палаты сенаторовъ и палаты представителей. Въ палату сенаторовъ входятъ: принцы крови, верховные сановники, члены Государственнаго Совѣта, министры, сенаторы, члены Сенатовъ Правительствующаго и Судебнаго и лица, назначенныя Государемъ по Его усмотрѣнію. Выборы на эту должность не производятся и кандидаты никѣмъ не представляются. Сенаторы назначаются пожизненно. Но каждый сенаторъ можетъ быть удаленъ изъ Совѣта Его Величества.

Въ палату представителей входятъ: депутаты отъ дворянства и депутаты отъ городовъ, избранные на основаніи жалованныхъ грамотъ 1785 г.

Вторая возможная форма организаціи законодательнаго корпуса, которая, какъ явствуетъ изъ замѣчаній, признается авторомъ наиболѣе правильной, заключается въ слѣдующемъ:

Законодательная власть остается, какъ единая и нераздѣльная, въ рукахъ Государя. Монархъ осуществляетъ свою законодательную власть при посредствѣ Государственнаго Совѣта и Законодательнаго Сената. Государственный Совѣтъ подготовляетъ законопроекты, Законодательный Сенатъ ихъ обсуждаетъ, Государь ихъ утверждаетъ и придаетъ имъ силу закона.

Законодательный Сенатъ состоитъ: изъ Государя, палаты сенаторовъ и палаты представителей.

Никакой законъ не можетъ быть изданъ, никакой налогъ установленъ, никакой расходъ произведенъ безъ предварительнаго обсужденія въ Сенатѣ и безъ утвержденія Государемъ.

Ни одинъ законъ не можетъ быть отмѣненъ, измѣненъ или истолкованъ безъ одобренія Сената.

Личный составъ верховной палаты (палата сенаторовъ) при второй формѣ организаціи законодательнаго корпуса отличается отъ первой въ томъ, что министры не суть члены Сената ex officio, что въ немъ, кромѣ указанныхъ въ первомъ планѣ лицъ, засѣдаютъ архіереи и предсѣдатели четырехъ судебныхъ Сена-

товъ и по два депутата отъ каждаго изъ сенатскихъ судебныхъ округовъ.

Палата представителей состоитъ изъ опредѣленнаго числа членовъ Государственнаго Совѣта, назначенныхъ Государемъ, „дабы представлять правительство“, а также изъ министра финансовъ, военнаго и государственной экономіи (т. е. внутреннихъ дѣлъ), депутатовъ отъ дворянства, городовъ, высшихъ учебныхъ и ученыхъ заведеній, отъ духовенства, „корпорацій“ банка, горнозаводчиковъ и такъ называемой Американской компаніи.

Затѣмъ „М. Б.“ указываетъ еще слѣдующія три возможныя формы организаціи законодательнаго корпуса или Сената: по образцу французскому, по образцу древнихъ генеральныхъ штатовъ Франціи или по образцу шведскаго риксдага и, наконецъ, по образцу венгерскому. Но подражаніе этимъ образцамъ было бы нежелательно.

Кромѣ законодательнаго корпуса или Законодательнаго Сената, должно организовать еще Сенатъ Правительствующій, какъ высшій органъ управленія, и Сенатъ Судебный. Авторъ замѣчаній въ общемъ согласенъ съ предположеніями проекта Сперанскаго, но требуетъ лишить министровъ права входить непосредственно съ личными докладами къ Монарху.

„Всѣ доклады министровъ по части законодательной адресуются въ Государственный Совѣтъ; въ Сенатъ поступаютъ исключительно доклады по дѣламъ управленія, поскольку министры не считаютъ возможнымъ рѣшать ихъ собственною властью, ибо по другимъ дѣламъ они не нуждаются въ докладахъ и распоряжаются подъ личною отвѣтственностью; вотъ все. Если бы они и кромѣ того имѣли право личнаго доклада Государю, то наступилъ бы конецъ установленной іерархіи и подчиненію министра Государственному Совѣту и Сенату“.

Таково въ краткихъ чертахъ содержаніе интересныхъ замѣчаній „М. Б.“ Они отнюдь не содѣйствовали дальнѣйшему движенію проекта Сперанскаго. Политическія осложненія вновь отвлекли Александра I отъ внутреннихъ реформъ, которыя остались недоконченными.

Въ извѣстномъ пермскомъ письмѣ Сперанскій, говоря о крушеніи реформы Сената, объяснялъ возраженія на составленный имъ проектъ реформы тѣмъ, „что элементы правительства нашего не довольно еще образованы и разумъ людей, его составляю-

щихъ, не довольно еще пораженъ несообразностями настоящаго вещей порядка, чтобы признать благотворныя Ваши перемѣны необходимыми. И, слѣдовательно, надлежало дать время, должно было еще потерпѣть, еще попустить безпорядокъ и злоупотребленія, чтобы, наконецъ, такъ сказать, ихъ ощущали, и тогда, вмѣсто того, чтобы затруднять намѣренія Ваши, сами бы пожелали ихъ совершенія"...

„Проектъ можетъ быть перемѣненъ, исправленъ или совсѣмъ передѣланъ людьми, болѣе меня свѣдующими; но я твердо увѣренъ, что безъ устройства Сената, сообразно устройству министерствъ, безъ средоточія и твердой связи дѣлъ, министерства всегда будутъ наносить болѣе вреда и Вамъ заботъ, нежели пользы и устройства".

Потерпѣлъ крушеніе и другой трудъ того времени, успѣшное окончаніе котораго во многомъ содѣйствовало бы установленію закономѣрности въ Россіи,—попытка кодификаціи законовъ.



IV. Проекты реформы Сената 1811—1826 г.г.



оды 1812—1815, прославившіе Александра I передъ всей Европой какъ освободителя народовъ отъ деспотизма Наполеона, были годами перелома во внутренней жизни Его. Если и въ эпоху 1801—1812 г. въ Его правительственной дѣятельности не замѣтно было цѣльности и послѣдовательности, то во вторую половину царствованія она стала отличаться прямыми противорѣчіями, которыя пагубно отразились на государственныхъ дѣлахъ. Онъ не отказывался, повидимому, отъ либеральныхъ идей; Онъ выступалъ ихъ защитникомъ и въ Парижѣ, и на Вѣнскомъ конгрессѣ. Въ 1815 году ко всѣмъ русскимъ дипломатическимъ миссіямъ была отправлена циркулярная нота, въ которой, по приказанію Александра I, указывалось на то, что лишь либеральный образъ правленія и народное представительство обезпечиваютъ благоденствіе государствъ. При открытіи перваго польскаго сейма, 15 марта 1818 г., Государь произнесъ извѣстную знаменательную рѣчь, въ которой Онъ говорилъ, между прочимъ, о законосвободныхъ учрежденіяхъ, бывшихъ непрестанно предметомъ Его помышленій, спасительное вліяніе которыхъ Онъ надѣялся, при помощи Божіей, распространить на всѣ страны, ввѣренныя Провидѣніемъ Его попеченію. Въ то же время, по Его порученію, Новосильцовъ составлялъ проектъ государственной уставной грамоты для Россіи. И въ то же время все сильнѣе становилось вліяніе на внутреннее управленіе Аракчеева, который „возбудилъ къ себѣ общую ненависть не только несносною кичливостью и мелкимъ злопамятствомъ, но и общимъ пріемомъ управленія, невѣжественнымъ, грубымъ и жесткимъ,

являвшимъ собою безотрадную реакцію по отношенію ко всему тому, что прельщало общество въ первые года правленія Александра" [1]). Значеніе и Государственнаго Совѣта, и Сената, и министерствъ, въ смыслѣ единаго, цѣльнаго учрежденія, стало быстро падать. Личные доклады отдѣльныхъ министровъ, а затѣмъ одного Аракчеева, отстранили Государя отъ „установленій". Только одно учрежденіе, присужденное къ упраздненію въ эпоху реформы 1809—1811 г.—Комитетъ Министровъ,—упрочилось въ своемъ значеніи и расширило свое вліяніе, въ особенности послѣ того, какъ Аракчеевъ былъ назначенъ „для доклада и надзора по дѣламъ Комитета". Самые выдающіеся изъ государственныхъ людей, Сперанскій и Мордвиновъ, жаловались впослѣдствіи (въ 1826 и 1827 г.г.), что въ Комитетѣ Министровъ, „дѣла всякаго рода, и малыя, и большія, и судебныя, и правительственныя рѣшались", что въ немъ допущено большое смѣшеніе всѣхъ разнородныхъ между собою предметовъ. Дѣла распорядительныя, законодательныя и судныя производятся въ ономъ безъ всякаго различія; все смѣшано въ однѣхъ рукахъ [2]).

Всѣ разумныя начала государственнаго управленія, провозглашенныя въ 1810—1811 годахъ, при преобразованіи Государственнаго Совѣта, министерствъ и при обсужденіи проектовъ реформъ Сената, были какъ бы забыты: и отдѣленіе суда отъ администраціи, и раздѣленіе властей законодательной, исполнительной и судебной, и прочность твердыхъ установленій и господство закона надъ личнымъ усмотрѣніемъ.

Слова молодого Александра I о „безобразномъ зданіи государственной администраціи" могли быть примѣнены въ 1815 г. съ неменьшимъ основаніемъ, нежели въ 1801 году.

У всѣхъ, кто не жилъ только мелкою повседневною суетою и сознательно относился къ русской государственной жизни, послѣ окончанія исполинской борьбы съ Наполеономъ поневолѣ напрашивался вопросъ: неужели реформамъ 1809—1811 г.г. придется остановиться на полдорогѣ и нѣтъ надежды привести къ концу начатое дѣло.

Когда, въ 1826 г., Императоръ Николай I учредилъ извѣстный „Комитетъ 6 декабря" „для обстоятельнаго обозрѣнія

---

[1]) Платоновъ. Лекціи по русской исторіи, изд. 5, 1907 г. стр. 614—620.

[2]) Записка Сперанскаго: „О государственныхъ установленіяхъ". Записка Мордвинова „Проектъ системы гражданскаго управленія".

разныхъ предположеній", найденныхъ въ бумагахъ Императора Александра Павловича, оказалось, что въ ближайшіе годы послѣ окончанія войны вопросъ о дальнѣйшей судьбѣ начатыхъ реформъ былъ возбужденъ какъ высшими, такъ и второстепенными должностными лицами. Въ кабинетѣ покойнаго Государя найдены были записки, свидѣтельствующія о довольно оживленной работѣ политической мысли въ высшихъ сферахъ общества. Уже въ декабрѣ 1814 г. графъ В. П. Кочубей подалъ Государю записку „о положеніи Имперіи и о мѣрахъ къ прекращенію безпорядковъ и введенію лучшаго устройства въ разныя отрасли, правительство составляющія" [1]).

Указавъ на то, что всѣ государственныя установленія Россіи представляли въ 1814 г. нѣчто недостроенное, половинчатое, что Россія, входя въ сонмъ великихъ державъ Европы, приближаясь въ своемъ культурномъ развитіи ежечасно къ другимъ народамъ, большое общество европейское составляющимъ, не можетъ довольствоваться установленіями устарѣвшими, но должна шествовать по пути ихъ усовершенствованія, не подражая слѣпо чужеземнымъ учрежденіямъ, Кочубей старался объяснить, почему начатыя съ такимъ успѣхомъ реформы пріостановились и, недоведенныя до конца, принесли больше вреда, нежели пользы. На этотъ вопросъ онъ даетъ слѣдующій отвѣтъ: „Затруднительныя политическія обстоятельства и войны, вслѣдствіе оныхъ предпринятыя, но еще болѣе интриги людей, кои основывали всегда благосостояніе свое на корыстолюбивыхъ видахъ, искали безопасности своей въ безпорядкахъ и слѣдовательно долженствовали быть противниками всякаго устройства, остановили довершеніе видовъ Его Величества; а изъ сего произошло, что они не получили всей своей полноты, и злоупотребленія усилились до безконечности, и невѣжество, лихоимство, пристастіе водворились тамъ, гдѣ должно было ожидать благоразумія, безкорыстія и справедливости". Подчеркивая, что самодержавная монархія есть единственная форма правленія, которая на долгое время можетъ быть пригодна для Россіи, Кочубей настаиваетъ на учрежденіи прочныхъ государственныхъ установленій, организованныхъ на принципѣ правильнаго раздѣленія властей: законодательной, власти управленія и власти судовѣ-

[1]) Сборникъ Имп. Русс. Ист. Общ., томъ ХС, стр. 5—26.

дѣнія. Во имя принципа раздѣленія властей, Кочубей предостерегаетъ Государя не поддаваться мысли, „которая нынѣ безъ всякаго основанія и единственно по однимъ преданіямъ или по склонности къ властвованію знаменуется, чтобы все соединить въ Правительствующемъ Сенатѣ".—Не останавливаясь на весьма интересныхъ замѣчаніяхъ, касающихся недочетовъ въ организаціи Государственнаго Совѣта и министерствъ, приведемъ



Кн. В. П. Кочубей.

мысли Кочубея о тѣхъ мѣрахъ, кои могли бы быть приняты, чтобы вывести Сенатъ изъ страннаго и печальнаго положенія: слыть за одно изъ главнѣйшихъ и высшихъ учрежденій Имперіи и быть фактически безпомощнымъ и безсильнымъ. Кочубей не сторонникъ замѣны Комитета Министровъ I-мъ департаментомъ Сената, ибо если бы эта мысль, защищавшаяся, по его заявленію, въ то время разными лицами, могла осуществиться, то только при одномъ условіи: преобразованія Сената и реформы его дѣлопроизводства, ибо при тогдашней его организаціи и

формахъ дѣлопроизводства онъ не могъ быть мѣстомъ исполнительнымъ. Одинъ общій недостатокъ Кочубей подмѣчаетъ во всѣхъ нашихъ высшихъ государственныхъ установленіяхъ: и въ Государственномъ Совѣтѣ, и Комитетѣ Министровъ, и въ Сенатѣ, и въ министерствахъ: преобладаніе канцеляріи: „она докладываетъ дѣла по собственному своему произволу, откладываетъ одно, поспѣшаетъ рѣшеніями другихъ".

Сенатъ долженъ быть органомъ исключительно судебнымъ. Разъ устроены министерства, то незачѣмъ Сенату заниматься дѣлами управленія [1]).

Внутреннее устройство Сената должно быть измѣнено и реформа можетъ быть исполнена съ успѣхомъ, если только не потерять изъ виду коренного правила всякаго благоустроеннаго правительства: раздѣленія властей, „и удалиться отъ того смѣшенія, которое во всей Европѣ одинъ только Сенатъ нашъ представляетъ, заключая въ себѣ обязанности и законодательныя, и исполнительныя, и судныя, и наблюденія". Коренная реформа, впрочемъ, требуетъ не мало времени, но въ одномъ отношеніи ждать нельзя: неустройство судной части достигло такой степени, что должно принять неотлагательныя мѣры къ его упорядоченію. Высшій судебный органъ требуетъ преимущественно одного: улучшенія личнаго состава. Этого можно достигнуть какъ лучшимъ выборомъ сенаторовъ, такъ и улучшеніемъ ихъ матеріальнаго положенія, что не будетъ отяготительно для казны, если сократить число сенаторовъ и сохранить только тѣхъ, кто дѣйствительно работаетъ [2]).

Въ 1815—1816 г.г. министръ финансовъ графъ Гурьевъ представилъ обширную работу, посвященную критикѣ высшихъ государственныхъ установленій и содержащую проектъ реформы, какъ Государственнаго Совѣта, министерствъ, такъ и Сената,

[1]) „Правда,—замѣчаетъ Кочубей,—многіе изъ министровъ предпочитаютъ или желаютъ сохранить сію инстанцію, но для чего? Единственно въ томъ видѣ, чтобы покрыть отвѣтственность свою личиною Сената или чтобы посредствомъ Сената исполнять разные виды свои. Примѣровъ сего найти можно весьма много и тактика сія не есть новая".

[2]) „Какъ Сенатъ долженъ служить первымъ примѣромъ наилучшаго судопроизводства и отъ него должно распространиться полезное вліяніе на всѣ подвѣдомственныя присутственныя мѣста, то разсмотрѣть списки сенаторовъ и всѣхъ тѣхъ, кои нравственностью своею или незнаніемъ не представляютъ никакой благонадежности, отъ должностей ихъ удалить, стараясь замѣнить ихъ людьми болѣе свѣдующими, болѣе надежными. Такихъ можно отчасти найти между губернаторовъ, оберъ-прокуроровъ Сената и предсѣдателей палатъ".

на началахъ, сходныхъ съ проектами Сперанскаго 1810—1811 г.г. [1]).

Работа состоитъ изъ 3-хъ частей. Первая, озаглавленная „Объ устройствѣ верховныхъ правительствъ въ Россіи", содержитъ историческій обзоръ организаціи высшихъ государственныхъ органовъ съ Московскаго времени до реформы 1810—1811 г.г. включительно, обзоръ, въ которомъ авторъ старается выяснить: какимъ образомъ все русское государственное управленіе, въ особенности высшее, дошло до того печальнаго положенія, въ которомъ оно, по словамъ автора, находилось въ 1815—1816 г.г. и которое характеризуетъ онъ словами „замѣшательство" и „безпорядокъ". Вторая часть озаглавлена „Предположенія къ исправленію настоящаго установленія", а третья „Проектъ Государственнаго установленія".

Благоустроенное государственное управленіе, по словамъ автора, основано на четырехъ принципахъ: на единствѣ правленія, приличномъ раздѣленіи властей и учрежденіи мѣстъ, нужныхъ для приведенія ихъ въ дѣйствіе, сокращеніи, сколько возможно, существующихъ установленій и мѣстъ, когда они сходны съ общими правилами и духомъ народа, и на сбереженіи издержекъ во всѣхъ мѣстахъ управленія.

Единство правленія олицетворяется въ Государѣ.

„Во всѣхъ монархіяхъ, самодержавныхъ и ограниченныхъ, Государь долженъ быть единственнымъ источникомъ всѣхъ властей: законодательной, исполнительной и судной, всѣхъ правъ награждать и наказывать, объявлять войну и заключать миръ, установлять налоги и учреждать расходы—безъ сего нѣтъ Государя, нѣтъ Монарха".

Государь осуществляетъ свою власть при содѣйствіи тайнаго совѣта, состоящаго изъ однихъ министровъ. Подъ „непосредственнымъ вліяніемъ" тайнаго совѣта три высшія сословія осуществляютъ власть законодательную, исполнительную и судную. Власть законодательная имѣетъ своимъ органомъ Государственный Совѣтъ, который не имѣетъ никакихъ другихъ функцій, ни исполнительныхъ, ни судебныхъ, чѣмъ устраняется недостатокъ организаціи Государственнаго Совѣта по учрежденію 1810 г., которое смѣшало всѣ 3 власти и, вслѣдствіе этого,

[1]) Ср. Сборникъ Имп. Русс. Ист. Общ., т. XC, стр. 39—107.

поставило Совѣтъ „въ противоборствѣ съ Сенатомъ и министрами".

Государственный Совѣтъ состоитъ изъ лицъ независимыхъ, не участвующихъ въ управленіи, „дабы освѣщать своимъ безпристрастіемъ въ общихъ видахъ предположенія, ограничивающіяся частными видами одной какой-либо отрасли управленія".

Графъ Гурьевъ считается съ намѣреніемъ Государя призвать къ участію въ законодательствѣ народное представительство. „Каковы бы ни были, — говорилъ онъ, — впослѣдствіи великодушныя намѣренія Вашего Императорскаго Величества касательно формъ законодательства въ нашемъ отечествѣ, предлагаемое образованіе Государственнаго Совѣта можетъ во всякое время удобно быть съ нимъ соглашено". По мнѣнію Гурьева не организація власти законодательной есть самая важная и трудная задача, рѣшеніе которой предстояло Государю, а правильная организація власти исполнительной, которая въ монархическомъ правленіи важнѣе законодательной, „ибо исполнительная власть дѣйствуетъ, а законодательная соглашается, одобряетъ и разсматриваетъ дѣйствіе правленія. Сколь ни велика важность мудрыхъ законовъ, но они останутся безполезными, если исполненіе ихъ будетъ погрѣшительно" [1]).

[1]) Въ пониманіи значенія и задачъ исполнительной власти гр. Гурьевъ опередилъ своихъ современниковъ, которые склонны были видѣть въ ней пассивную исполнительницу законовъ, не пользующуюся никакой самостоятельностью. Мы приводимъ дословно то мѣсто изъ записки гр. Гурьева, въ которой онъ опредѣляетъ значеніе исполнительной власти:

„Причинъ непрочности различныхъ конституцій, которыя порождались въ Европѣ въ недавнемъ времени, конечно, должно искать болѣе въ погрѣшностяхъ образованія исполнительной власти, нежели въ обѣихъ другихъ, и сіе отъ того, что по ложному мнѣнію, поселенному въ умы господиномъ Руссо, почитали исполнительную власть просто какъ подчиненную и обязанную только исполнять повелѣнія власти законодательной. Отъ сего заблужденія, бывшаго источникомъ великихъ бѣдствій въ Европѣ, самихъ Государей и правителей признавали наравнѣ съ простыми исполнителями законовъ. Исполнительная власть есть существенная часть Верховной, единой и нераздѣльной власти Государя. Верховная власть вмѣщаетъ въ себѣ законодательную и исполнительную совокупно; безъ той или другой нѣтъ Верховной власти или есть двѣ равныхъ. Законодательная власть издаетъ законъ, то есть правило гражданскаго поведенія; исполнительная употребляетъ средства истины для соблюденія его или для приведенія въ дѣйствіе. Собственно она одна есть власть, а первая есть только право; та и другая суть принадлежности одной и той же Верховной власти. Подобно тому, хотя дѣлаются различія въ способностяхъ души, но ни одна изъ оныхъ не составляетъ отдѣльной части и ни одна не подчинена другой.

Государь можетъ, если пожелаетъ, или же обязывается, когда то постановлено конституціей государства, призывать народы или же представителей къ отправленію

Дабы Государь могъ видѣть „совокупность и связь“ всѣхъ дѣлъ порядка исполнительнаго во всѣхъ отрасляхъ управленія государства, и дабы Онъ имѣлъ возможность дать имъ направленіе, согласное съ единствомъ Его воли, надлежитъ имѣть сосредоточіе всѣхъ частей управленія. Таковымъ сосредоточіемъ должно быть одно высшее правительственное мѣсто; отдѣльныя же отрасли управленія должны быть ввѣрены министерствамъ и подчиненнымъ имъ органамъ: департаментамъ и мѣстнымъ установленіямъ.

Высшимъ или верховнымъ мѣстомъ (или сословіемъ) въ Россіи долженъ быть Сенатъ. Въ его учрежденіи, правда, имѣлось и имѣется много недостатковъ. „Не взирая на то,—безпредѣльное почтеніе къ памяти Великаго его учредителя, столѣтнее его существованіе и, наконецъ, подтвержденіе его правъ Вашимъ Императорскимъ Величествомъ поселили въ понятія народныя особенное уваженіе къ сему мѣсту, при самомъ его упадкѣ почитаемому доселѣ Правительствующимъ“.

Судная часть должна быть совершенно отдѣлена и ввѣрена Судному Сенату.

Правительствующій Сенатъ, состоящій изъ министровъ и сенаторовъ, назначаемыхъ Высшей властью, „есть верховное правительство въ Имперіи, въ коемъ дѣла всѣхъ министровъ соображаются и разсматриваются прежде представленія ихъ на Высочайшее утвержденіе, или окончательно рѣшаются на основаніи законовъ“. (§ 28 проекта).

Въ Правительствующемъ Сенатѣ предсѣдательствуетъ Государь Императоръ. Сенатъ дѣлится на столько присутствій, сколько имѣется главныхъ частей управленія (исключая дѣлъ вѣдомства иностранныхъ дѣлъ, кои не входятъ въ Сенатъ, ибо

власти законодательной. Когда сіе постановлено конституціей, тогда законодательная власть смѣшана и есть существо нравственное, состоящее изъ Государя и представителей.

Когда законодательное сіе сословіе отправляетъ свою власть независимо и противъ воли Государя, тогда сіе сословіе, а не Государь обладаетъ верховною властію; и потому необходимо должно Государю участвовать, поправлять и утвержденіемъ своимъ совершать сужденіе законодательнаго сословія, если не желаетъ Онъ подвергнуть государство всѣмъ бѣдствіямъ внутреннихъ переворотовъ. Не иначе какъ посредствомъ лицъ, опредѣленныхъ къ отправленію власти исполнительной, можетъ Государь руководствовать сужденіями законодательнаго сословія: упущеніе изъ виду сего предмета было главнѣйшею причиною разрушенія тѣхъ конституцій, которымъ дѣлано было столь много безуспѣшныхъ опытовъ въ Европѣ“.

требуютъ всегда тайны). Всѣхъ присутствій шесть: военныхъ сухопутныхъ дѣлъ, военныхъ морскихъ дѣлъ, внутреннихъ дѣлъ и полиціи, финансовъ и государственной экономіи, юстиціи и герольдіи и ревизіи счетовъ [1]).

Обсужденіе дѣлъ въ присутствіяхъ производится коллегіальнымъ порядкомъ. Предсѣдателемъ присутствія является министръ соотвѣтствующей отрасли управленія. Онъ же предлагаетъ дѣло на рѣшеніе Сената, а сенаторы рѣшаютъ по большинству голосовъ. Генералъ-прокуроръ имѣетъ право останавливать рѣшеніе Сената. Всѣ дѣла поступаютъ въ Правительствующій Сенатъ не иначе, какъ чрезъ министровъ.

Дѣла дѣлятся на 3 категоріи:

1) Требующія новаго закона или перемѣны, ограниченія и дополненія, или же изъясненія истиннаго смысла закона. Дѣла этой категоріи, до представленія на Высочайшее утвержденіе, по разсмотрѣніи ихъ въ Правительствующемъ Сенатѣ, вносятся на уваженіе Государственнаго Совѣта.

2) Дѣла, въ исполненіе закона требующія устава, учрежденія или указа, по разсмотрѣніи въ Правительствующемъ Сенатѣ, вносятся непосредственно на Высочайшее утвержденіе.

3) Дѣла, требующія окончательнаго рѣшенія въ Правительствующемъ Сенатѣ на основаніи законовъ, уставовъ и учрежденій.

Графъ Гурьевъ представилъ только проектъ организаціи Правительствующаго Сената, а также тайнаго совѣта, Государственнаго Совѣта и министерствъ. Что же касается Судебнаго Сената, то онъ не высказалъ своихъ взглядовъ на счетъ подробностей его организаціи, а ограничился краткимъ замѣчаніемъ, что власть судная должна быть совершенно отдѣлена отъ власти законодательной и исполнительной и должна принадлежать во всемъ ея пространствѣ Судебному Сенату [2]).

Всѣ предложенія Гурьева, по его словамъ, клонились къ достиженію одной цѣли: установленію единства въ высшемъ

[1]) Гурьевъ предлагалъ сократить число министерствъ и всѣ дѣла управленія раздѣлить между 8 министерствами. Дѣла по министерству исповѣданій и просвѣщеній относилъ онъ къ дѣламъ внутреннимъ; они вѣдаются въ 3-мъ присутствіи Сената.

[2]) Въ § 76 проекта сказано что, „подробное образованіе“ Судебнаго Сената, составъ лицъ, предметъ и образъ производства дѣлъ, равно и образованіе подвѣдомственныхъ мѣстъ, опредѣляются особеннымъ учрежденіемъ. Предполагалъ ли онъ представить проектъ образованія Судебнаго Сената, или онъ ссылается на одобренный въ 1811 г. проектъ Сперанскаго?

руководствѣ государственнаго управленія при посредствѣ тайнаго совѣта, въ законодательствѣ при помощи Государственнаго Совѣта, въ управленіи—благодаря соединенію дѣлъ восьми министерствъ въ Правительствующемъ Сенатѣ.

„Въ семъ видѣ, наконецъ,—заявляетъ онъ,—Правительствующій Сенатъ исполнитъ и совершитъ ту мысль Великаго Преобразователя Россіи, чтобы раздѣливъ всѣ дѣла государственныя на особыя управленія учрежденіемъ коллегій, сосредоточить управленіе въ лицѣ ихъ главныхъ начальниковъ или президентовъ въ Сенатѣ. Словомъ, учрежденіемъ Тайнаго Совѣта изъ однихъ министровъ, Государственнаго Совѣта изъ министровъ и лицъ независимыхъ, Правительствующаго и Суднаго Сената изъ особъ не участвовавшихъ въ управленіи подъ руководствомъ министровъ, государственное установленіе получитъ ту степень совершенства, которой оно только достигнуть можетъ, когда власть законодательная, исполнительная и судная совершенно отдѣлены одна отъ другой и, не преграждая взаимныя ихъ дѣйствія, сливаются наконецъ въ одной Верховной власти Государя посредствомъ Его Тайнаго Совѣта“.

Въ 1816 году, черезъ гр. Аракчеева, была представлена Императору Александру I записка барона Б. Б. Кампенгаузена о реформѣ государственныхъ установленій [1]).

Какъ видно изъ письма барона, при коемъ онъ препроводилъ записку къ Аракчееву, и этотъ государственный человѣкъ сознавалъ, что неустройству и смѣшенію компетенцій высшихъ государственныхъ установленій долженъ былъ быть положенъ конецъ.

Баронъ Кампенгаузенъ, оставаясь на почвѣ проекта реформы Сената 1811 года,—т. е. раздѣленія Сената на два учрежденія: Сенатъ Правительствующій и Судебный,—предлагалъ въ Сенатѣ Правительствующемъ отдѣлить „часть надзирательную“, или „контрольную“, отъ части „распорядительной“. Съ этою цѣлью Правительствующій Сенатъ долженъ былъ состоять изъ двухъ департаментовъ.

Первый департаментъ, состоящій изъ министровъ, кромѣ министра юстиціи и государственнаго контролера, долженъ

[1]) Записка барона Кампенгаузена найдена И. А. Блиновымъ въ Архивѣ Собственной Его Величества Канцеляріи.

На запискѣ Кампенгаузена рукой Аракчеева написано: „Государь изволилъ читать 20 Ноября 1816 года.“

былъ замѣнить собою Комитетъ Министровъ и вѣдать исключительно всю распорядительную часть. Въ него вносились бы дѣла, превышающія власть отдѣльныхъ министровъ или требующія общаго ихъ совѣщанія.

Второй департаментъ, состоя подъ председательствомъ лица, избраннаго Государемъ изъ лицъ, ни въ какомъ распорядительномъ или исполнительномъ управленіи не участвующихъ, вѣдаетъ всѣ дѣла надзирательной или контрольной части.

Во второй департаментъ поступаютъ всѣ отчеты министровъ и жалобы, приносимыя на неправильныя дѣйствія разныхъ мѣстъ, по части распорядительной или исполнительной, если онѣ, поступая напередъ, своимъ порядкомъ, на разсмотрѣніе того или другого министра, не были имъ уважены.

Ни записка гр. Кочубея, ни проекты гр. Гурьева и барона Кампенгаузена не возымѣли дѣйствія, и рѣшенная уже въ 1811 г. реформа Сената осталась неосуществленной.

Въ третій и послѣдній разъ Императоръ Александръ I въ 1818 г. задумалъ реформу всего государственнаго строя въ почти столь же широкомъ объемѣ, какъ и въ 1801 и въ 1809—1810 г. г. Онъ какъ будто вновь вернулся къ идеямъ первыхъ десяти лѣтъ своего царствованія. Рѣчь при открытіи польскаго сейма въ 1818 г. возбудила новыя ожиданія въ либеральныхъ кругахъ русскаго общества. Въ 1818 году, во время Ахенскаго конгресса, Государь высказалъ мысль, что „правительство должно стать во главѣ движенія и проводить либеральныя идеи въ жизнь“. По Его порученію, какъ уже указано выше, одинъ изъ бывшихъ членовъ Негласнаго Комитета 1801—1803 г., Н. Н. Новосильцовъ, изготовилъ проектъ законосвободныхъ учрежденій для Русской Имперіи. Проектъ этотъ носилъ названіе „Государственная уставная грамота Россійской Имперіи“ [1]).

Уставная грамота говоритъ не только о законосвободныхъ учрежденіяхъ. Въ ней проявляется ясное сознаніе, что одна реформа установленій и созданіе народнаго представительства не обезпечиваетъ правомѣрной жизни въ государствѣ, если подданнымъ не будутъ дарованы извѣстныя незыблемыя гражданскія и политическія права. Въ 1801 году предположено было,

[1]) Текстъ грамоты напечатанъ у Шильдера: Императоръ Александръ I Томъ IV, приложенія, стр. 499—526.—Обзоръ проекта Новосильцова, ср. Пыпинъ. Общественное движеніе въ Россіи при Александрѣ I, изд. IV, прилож. III.

какъ извѣстно, пожаловать ко дню коронованія Императора Александра „Всемилостивѣйшую грамоту русскому народу“, въ силу которой обезпечивались не только неприкосновенность сословныхъ привилегій, но и неприкосновенность личности и собственности. Глава III уставной грамоты Новосильцова озаглавлена: „Ручательства Державной Власти“. Таковыми ручательствами должно было служить не только народное представительство, которое россійскій народъ долженъ имѣть навсегда, но и равное всѣмъ гражданамъ покровительство закона, обезпеченіе гражданъ противъ произвольныхъ арестовъ, отвѣтственность только на основаніи закона и передъ обыкновеннымъ судомъ (ст. 87: „Никто не долженъ быть наказанъ, какъ въ силу закона, постановленнаго и обнародованнаго до содѣланнаго преступленія, и по приговору того суда, которому онъ принадлежитъ“), свобода совѣсти, свобода печати, свобода передвиженія, неприкосновенность собственности и правило, что всѣ чиновники, безъ исключенія, отвѣтственны за отправленіе своихъ должностей.

Уставная грамота оканчивалась слѣдующей знаменательной формулой утвержденія:

„Убѣдившись въ совѣсти, что вышеизложенныя коренныя постановленія соотвѣтствуютъ столькимъ Нашимъ желаніямъ утвердить благосостояніе и спокойствіе любезныхъ Нашихъ вѣрноподданныхъ, основать неприкосновенность ихъ лицъ и собственности и охранить ненарушимость ихъ правъ гражданскихъ и политическихъ, Мы жалуемъ имъ сію уставную грамоту, которую признаемъ за себя и преемниковъ Нашихъ кореннымъ и уставнымъ закономъ Нашего государства, предоставляя себѣ оную дополнить. Повелѣваемъ всѣмъ государственнымъ властямъ содѣйствовать къ исполненію“.

Проектъ государственной реформы построенъ на 3-хъ главныхъ началахъ: 1) на нераздѣльности Державной власти, сосредоточенной въ лицѣ Монарха, остающагося единственнымъ источникомъ всѣхъ въ Имперіи властей: гражданскихъ, политическихъ, законодательныхъ и военныхъ (ст. 11 и 12), 2) на строгомъ разграниченіи властей управительной и судебной (ст. 6: „Законъ постановляетъ за неизмѣнное и непоколебимое правило, чтобы управительная и судебная части были раздѣлены, и дѣйствія оныхъ, яко несовмѣстимыя, ни въ какомъ случаѣ не сливались“)

и 3) на децентрализаціи органовъ власти законодательной, исполнительной и судебной.

Для всей Имперіи учреждается Государственный Совѣтъ (состоящій изъ общаго собранія и правительнаго совѣта), Государственная дума или сеймъ (состоящій изъ двухъ палатъ), Верховный государственный судъ и 10 главныхъ управленій или министерствъ.



Съ грав. 1815 г. по рис. Кларка.

Сенатъ и памятникъ Петру Великому.

Россійское государство (со всѣми владѣніями, присоединенными къ нему, подъ какимъ бы то наименованіемъ ни было) раздѣляется на большія области, называемыя намѣстничествами. Каждое намѣстничество обнимаетъ опредѣленное количество губерній (раздѣленныхъ на уѣзды и округи). Въ каждомъ намѣстничествѣ имѣются органы власти, соотвѣтствующіе по своимъ задачамъ общегосударственнымъ органамъ: совѣтъ намѣстничества (состоящій изъ правительнаго совѣта и общаго собранія), представители отъ каждаго министерства, намѣстническіе сеймы, состоящіе изъ двухъ палатъ, и по одному верховному суду въ каждой намѣстнической области.

Имперія Всероссійская управляется на основаніи общихъ государственныхъ законовъ, изданныхъ Государемъ при содѣйствіи общаго государственнаго сейма, составляющихъ общее право и примѣняемыхъ во всѣхъ случаяхъ, въ коихъ мѣстные законы недостаточны, и особенныхъ или мѣстныхъ законовъ, постановляемыхъ Государемъ при содѣйствіи намѣстническихъ сеймовъ.

Сравнивая составленный Новосильцовымъ проектъ государственной уставной грамоты съ планомъ государственнаго преобразованія Сперанскаго и съ его же проектами реформы Сената и учрежденія двухъ Сенатовъ, Правительствующаго въ центрѣ и Судебнаго въ округахъ, нельзя не замѣтить нѣкотораго сходства, но едва ли можно согласиться съ мнѣніемъ Пыпина [1]) что „Проектъ Новосильцова былъ, повидимому, послѣдовательнымъ развитіемъ плановъ, какіе нѣкогда Императоръ поручалъ Сперанскому“. Въ частности этого нельзя сказать про роль, отведенную въ проектѣ Новосильцова Сенату и учрежденіямъ, исполняющимъ задачи, возложенныя Сперанскимъ на Сенатъ Правительствующій и Сенатъ Судебный. Сенатъ, по проекту Новосильцова, есть преимущественно органъ законодательной власти. Сенатъ раздѣляется (согласно ст. 138 проекта) на нѣсколько департаментовъ, изъ коихъ одинъ присутствуетъ въ С.-Петербургѣ, а другой въ Москвѣ. Сверхъ сего въ каждомъ намѣстничествѣ имѣется одинъ сенатскій департаментъ, присутствующій въ главномъ мѣстопребываніи намѣстническаго начальства. Сенатскій департаментъ, присутствующій въ одной изъ двухъ столицъ, съ присовокупленіемъ къ нему, единственно на время сейма и по назначенію Государя, изъ другихъ департаментовъ извѣстнаго числа сенаторовъ, образуетъ высшую палату общаго государственнаго сейма. Сенатскіе департаменты въ намѣстничествахъ образуютъ высшую палату сеймовъ намѣстническихъ областей.

Сенатъ составляется изъ Великихъ Князей Императорскаго дома и сенаторовъ, назначаемыхъ Государемъ пожизненно въ количествѣ, опредѣляемомъ Имъ же и не превышающемъ четвертой части членовъ низшихъ палатъ всего государства, т. е. общаго государственнаго и намѣстническихъ сеймовъ (такъ называемыхъ земскихъ пословъ и депутатовъ).

[1]) Тамъ-же, стр. 360.

Для сенаторовъ установленъ опредѣленный цензъ образовательный, служебный, возрастный и имущественный. Какъ уже указано выше, Сенатъ (или, вѣрнѣе, сенатскіе департаменты) имѣетъ преимущественно одну задачу: содѣйствовать Государю въ осуществленіи законодательной власти. Другія обязанности, на сенатскіе департаменты или сенаторовъ возложенныя, заключаются въ рѣшеніи дѣлъ (въ каждомъ намѣстничествѣ) по всѣмъ дѣламъ, касающимся до дворянскихъ собраній и собраній окружныхъ городскихъ обществъ, въ повѣркѣ свидѣтельствъ о дворянствѣ, повѣркѣ правъ къ засѣданію въ собраніяхъ и въ разрѣшеніи всѣхъ затрудненій относительно сихъ предметовъ. Кромѣ того сенаторы, избранные Государемъ, исправляютъ, сверхъ сего, по очереди, должности судей въ верховныхъ судахъ.

Сенатскій департаментъ, присутствующій въ С.-Петербургѣ, съ присоединеніемъ къ нему, въ случаѣ необходимости, по приказанію Государя и другихъ сенаторовъ, опредѣляетъ по предложенію Государя, или по жалобамъ сеймовъ, Государемъ допущенныхъ, о преданіи суду сенаторовъ, министровъ, начальниковъ управленія, намѣстниковъ, членовъ общаго собранія Государственнаго Совѣта, членовъ правительнаго совѣта или Комитета Министровъ и другихъ высшихъ должностныхъ лицъ за злоупотребленія при отправленіи ихъ должностей и всякія дѣйствія, подвергающія ихъ отвѣтственности.

Задачи, которыя по проекту Сперанскаго исполнялись Правительствующимъ Сенатомъ, какъ органомъ, объединяющимъ все управленіе и надзирающимъ за нимъ, по проекту Новосильцова возложены, на пространствѣ всего государства, на Государственный Совѣтъ, отчасти на его общее собраніе, отчасти на правительный совѣтъ, или Комитетъ Министровъ. Роль эту въ намѣстническихъ областяхъ исполняютъ намѣстническіе совѣты, которые также дѣлятся на общее собраніе и правительный совѣтъ.

Обязанность Судебныхъ Сенатовъ (по проекту Сперанскаго) въ проектѣ Новосильцова ввѣрена Верховному государственному суду (обыкновенно засѣдающему въ С.-Петербургѣ) и верховнымъ судамъ въ намѣстническихъ областяхъ.

Общее собраніе Государственнаго Совѣта, подъ предсѣдательствомъ Государя, состоитъ изъ министровъ, членовъ Государственнаго Совѣта, особъ, призванныхъ для участія въ немъ

Государемъ, и государственныхъ докладчиковъ или статсъ-секретарей. На общее собраніе Государственнаго Совѣта возложено составленіе проектовъ общеимперскихъ законовъ, уставовъ и учрежденій, разрѣшеніе пререканій между вѣдомствами, опредѣленіе о преданіи суду должностныхъ лицъ, определяемыхъ по назначенію Государемъ, за преступленія по должности, разсмотрѣніе и повѣрка отчетовъ главныхъ начальниковъ отдѣльныхъ управленій и высшій надзоръ за закономѣрностью управленія и незыблемостью государственной уставной грамоты [1]).

Наконецъ, общее собраніе „занимается также разсужденіемъ о предметахъ вообще, поступающихъ въ оное по волѣ Государя Императора или по предложенію одного изъ министровъ, на основаніи существующихъ общихъ и частныхъ учрежденій министерствъ".

Такимъ образомъ, общее собраніе Государственнаго Совѣта облечено функціями совѣщательными по дѣламъ законодательнымъ, верховнаго и подчиненнаго управленія, административно-судебными и функціями надзора. Оно должно было замѣнить Сенатъ въ качествѣ „хранилища законовъ".

Правительный совѣтъ или Комитетъ Министровъ, подъ предсѣдательствомъ Государя, состоитъ изъ министровъ—начальниковъ управленія и другихъ особъ, призванныхъ въ него по волѣ Государя.

Означенный совѣтъ имѣетъ надзоръ за законностью дѣйствій намѣстниковъ, и намѣстническихъ совѣтовъ и низшихъ присутственныхъ мѣстъ и право собственною властью удалять должностныхъ лицъ мѣстной администраціи отъ должности, въ случаѣ если ихъ дѣйствія и распоряженія нарушаютъ общественную безопасность и общественное спокойствіе, или, если рѣчь идетъ о дѣйствіяхъ намѣстника, доносить о томъ Государю и дѣлать представленія Сенату [2]).

[1]) Ст. 42, п. 5. „Дѣлать замѣчанія на всѣ существующія или вкрадывающіяся злоупотребленія въ управленіи, равно и на всѣ нарушенія Государственной уставной грамоты и законовъ, и составлять изъ нихъ общій докладъ для поднесенія Его Императорскому Величеству".

[2]) Ст. 39. „Правительный Государственный Совѣтъ или Комитетъ Министровъ имѣетъ право уничтожать постановленія, изданныя намѣстниками въ намѣстническомъ совѣтѣ, когда они противны законамъ, учрежденіямъ, указамъ, повелѣніямъ и рескриптамъ, на имя ихъ писаннымъ или имъ даннымъ. Въ подобныхъ сему случаяхъ онъ уничтожаетъ также постановленія и опредѣленія нижнихъ присутственныхъ мѣстъ, когда упущеніемъ посреднихъ начальствъ того не учинено".

Такимъ образомъ, надзоръ за закономѣрностью дѣйствій администраціи ввѣренъ одновременно двумъ учрежденіямъ: общему собранію Государственнаго Совѣта и правительному совѣту и сфера дѣйствій ихъ не отграничена другъ отъ друга.— Министръ, начальникъ главнаго управленія юстиціи, скрѣпляетъ всѣ, какъ общіе, такъ и особенные или мѣстные законы.

Что же касается уставовъ, учрежденій, указовъ, повелѣній и постановленій, то они скрѣпляются тѣмъ изъ министровъ, „до котораго они, по содержанію своему, будутъ принадлежать". „Онъ отвѣчаетъ за все то, что въ сихъ уставахъ, учрежденіяхъ, указахъ, повелѣніяхъ, рескриптахъ и постановленіяхъ могло бы заключаться противнаго правиламъ уставной грамоты или законамъ"(ст. 34).

Статья эта весьма не ясна. Скрѣпляетъ ли министръ и Высочайшія волепроявленія, исходящія непосредственно отъ Монарха? Дѣло въ томъ, что согласно ст. 33 право издавать уставы, учрежденія, указы, рескрипты и постановленія принадлежитъ исключительно Государю. Но Государь можетъ ввѣрить это право „въ совокупности" или „въ частностяхъ" „мѣсту или лицу, по своему благоусмотрѣнію".

Въ каждомъ намѣстничествѣ учреждается, какъ выше сказано, намѣстническій совѣтъ, который состоитъ, подобно Государственному Совѣту, изъ общаго собранія и правительнаго совѣта. Общее собраніе состоитъ изъ чиновъ правительнаго совѣта, назначаемыхъ Высочайшею властію, и изъ членовъ, выбранныхъ въ разныхъ губерніяхъ, лежащихъ въ области намѣстничества, утвержденныхъ Государемъ по представленію Комитета Министровъ. Общее собраніе собирается только при выборахъ и „при созваніи сеймовъ, на непремѣнныя засѣданія". Кромѣ того, оно собирается по повелѣнію Государя и по востребованію намѣстника. На него въ предѣлахъ намѣстничества возложены тѣ же задачи, къ исполненію коихъ во всей Имперіи призвано общее собраніе Государственнаго Совѣта; т. е. оно—учрежденіе совѣщательное по дѣламъ мѣстнаго законодательства, управленія, органъ надзора и органъ административно-судебный.

Правительный совѣтъ въ намѣстничествѣ, въ свою очередь, по своимъ правамъ и обязанностямъ въ области намѣстнической, вполнѣ соотвѣтствуетъ общеимперскому правительному совѣту.

Глава V проекта отведена организацiи судебной власти. Отличительная черта этой части проекта та, что въ ней точными, опредѣленными постановленiями обезпечена независимость суда и судебнаго персонала.

Согласно ст. 175 проекта „Суды и лица, носящiя званiе судей, въ отправленiи обязанности, на нихъ возложенной, дѣйствуютъ по законамъ и независимо ни отъ какой власти“.

Ст. 178 гарантируетъ судьямъ несмѣняемость. Судья отрѣшается отъ должности не иначе какъ по суду, за преступленiе. Суды состоятъ изъ судей по назначенiю и изъ судей, выбранныхъ на основанiи особыхъ постановленiй. Но хотя это правило, поставленное въ качествѣ ст. 177 въ отдѣленiи I главы V, озаглавлено „О судахъ вообще“, относится какъ бы къ судамъ всѣхъ инстанцiй,—на дѣлѣ оказывается, что выборные члены не входятъ ни въ верховный государственный судъ, ни въ верховные суды въ намѣстничествахъ. Верховный государственный судъ (въ С.-Петербургѣ) состоитъ изъ предсѣдателя, сенаторовъ и другихъ особъ, по назначенiю Государя, а верховные суды въ намѣстничествахъ изъ сенаторовъ, назначаемыхъ Государемъ, для участiя въ засѣданiяхъ по очереди, и изъ непремѣнныхъ судей, поступающихъ въ верховный судъ изъ предсѣдателей апелляцiонныхъ судовъ (палаты уголовныхъ дѣлъ и палаты гражданскихъ дѣлъ).

Верховному государственному суду въ С.-Петербургѣ подсудны только опредѣленныя категорiи уголовныхъ дѣлъ, а именно: „преступленiя въ оскорбленiи Величества“, всѣ государственныя преступленiя и преступленiя, совершенныя высшими чиновниками. Приговоры этого верховнаго суда окончательны, но исполненiе по нимъ не чинится безъ Высочайшаго утвержденiя.

Верховные суды въ намѣстничествахъ образуютъ высшую инстанцiю по всѣмъ дѣламъ уголовнымъ (кромѣ дѣлъ объ оскорбленiи Величества и по государственнымъ преступленiямъ) и рѣшенiя этихъ верховныхъ судовъ по гражданскимъ дѣламъ окончательны и обжалованiю не подлежатъ.

Объ организацiи особаго верховнаго совѣстнаго суда въ проектѣ Новосильцова ничего не упоминается.

Если проектъ уставной грамоты въ общемъ свидѣтельствуетъ о прогрессивномъ образѣ мысли и составителя и Монарха, ко-

торый поручилъ составленіе ея, то тѣмъ болѣе странное впечатлѣніе производитъ одно постановленіе:

Ст. 176 гласитъ: „Но поелику дѣйствіе судовъ должно быть основано на точной силѣ законовъ, то всякое отступленіе отъ словъ закона и самопроизвольное толкованіе оныхъ, равно какъ и каждое злоупотребленіе судейской власти и выступленіе изъ предѣлъ, ей предписанныхъ, подвергаетъ отвѣтственности и наказаніямъ".

Это запрещеніе толкованія законовъ относится ко всѣмъ судамъ, до верховныхъ включительно, и при тогдашнемъ хаосѣ нашего законодательства, который не могъ не быть извѣстнымъ Новосильцову,—лишало всѣ судебные органы возможности осуществить задачи судебныя въ соотвѣтствіи съ достоинствомъ судебной власти.

И записки Балугьянскаго, барона Розенкампфа, графа Гурьева, графа Кочубея, и проектъ Новосильцова, наравнѣ съ немалымъ количествомъ записокъ и проектовъ, составленныхъ лицами изъ различныхъ слоевъ общества, стекались въ кабинетѣ Императора Александра I и оставались здѣсь лежать безъ движенія.

Государь Александръ Павловичъ еще не достигъ 50 лѣтъ отъ роду, но чувствовалъ себя состарившимся, утомленнымъ жизнію, богатой глубокими разочарованіями и душевными потрясеніями. Все сильнѣе становится у Него „стремленіе уйти отъ повседневныхъ жизненныхъ мелочей въ созерцательное одиночество, склонность къ унынію и загадочной печали" (Платоновъ). Онъ мечталъ объ отреченіи отъ престола, о передачѣ скипетра въ руки болѣе молодого и энергичнаго преемника. Его сердце какъ будто охладѣло къ Россіи. Какъ страстно желалъ Онъ коренными, смѣлыми реформами облагородить грубые нравы, искоренить невѣжество и устранить административныя неурядицы! Но Онъ смущался неуспѣхомъ своихъ либеральныхъ начинаній, трудностями на пути къ намѣченнымъ цѣлямъ, не находилъ въ себѣ самомъ энергіи для систематической твердой политики, не находилъ сотрудниковъ или потерялъ довѣріе къ тѣмъ, которыхъ приблизилъ къ себѣ. Поскольку яснымъ казалось начало Его царствованія и для Него самого, и для увлекавшагося розовыми надеждами русскаго общества, постольку тусклымъ казался закатъ Его дней, омра-

ченный извѣстіемъ о броженіи въ арміи и революціонныхъ стремленіяхъ въ средѣ высшаго общества, въ средѣ людей, на которыхъ Онъ не рѣшался поднять руку, ибо сознавалъ, что и Онъ самъ когда-то преклонялся передъ тѣми же политическими идеалами.

Карамзинъ разсказываетъ, что за три дня до отъѣзда Александра въ Таганрогъ онъ имѣлъ бесѣду съ Государемъ и что онъ сказалъ своему высокому покровителю; „Государь, Ваши годы сочтены, Вамъ нечего болѣе откладывать, а Вамъ еще остается столько сдѣлать, чтобы конецъ Вашего царствованія былъ достоинъ его прекраснаго начала". На это Государь будто бы отвѣтилъ, что Онъ все сдѣлаетъ: дастъ коренные законы Россіи.

Онъ умеръ, не довершивъ того, что началъ въ самую свѣтлую пору царствованія. Преемникъ его, Императоръ Николай I, поборовъ революціонную вспышку 14 декабря 1825 г., воспріялъ скипетръ при весьма затруднительныхъ обстоятельствахъ. Внутренній строй русскаго государства былъ едва-ли многимъ болѣе упорядоченъ, нежели 25 лѣтъ тому назадъ.





Николай

Т-во Р. ГОЛИКЕ и А. ВИЛЬБОРГЪ. СПБ. Звенигородская 11.

V. Обсужденіе проектовъ реформы Сената въ Комитетѣ 6 декабря 1826 года.



ъ 1826 году, по приказанію Императора Николая I, ст. сов. Боровковъ составилъ „Сводъ показаній членовъ злоумышленнаго общества о внутреннемъ состояніи государства (т. е. декабристовъ, преимущественно Батенкова, Штейнгеля, А. Бестужева и Каховскаго). Въ этомъ сводѣ передана рѣзкая, но справедливая оцѣнка внутренняго состоянія Россіи, оцѣнка, не противорѣчащая той, которая дана была людьми вполнѣ преданными правительству, какъ напр. Сперанскимъ, Балашовымъ, Балугьянскимъ и др.

Приведемъ 3 пункта изъ этого „свода“:

„3) Законы. Твердые, ясные и краткіе законы, врѣзываясь легко въ память, предупреждаютъ злоупотребленія. У насъ указъ на указъ. Одно разрушаетъ, другое возобновляетъ и на каждый случай найдутся многія узаконенія, одно съ другимъ несогласныя. Отъ сего сильные ябедники торжествуютъ, а бѣдность и невинность страдаетъ.

4) Судопроизводство. Самое образованіе судопроизводства нашего весьма сложно. Отъ земскаго суда до Государственнаго Совѣта столько переходовъ, что нужно долгое время и большія средства, чтобы провести дѣло по всѣмъ инстанціямъ, въ которыхъ судятъ, пересуживаютъ и часто рѣшеніемъ самаго высшаго суда предоставляется только снова начать тяжбу судомъ по формѣ. Такимъ образомъ, недостаточно жизни дождаться конца. Къ сему присовокупить должно несправедливость, злоупотребленія, волокиту и взятки; все сіе до крайности истощаетъ тяжущихся.

5) Система правленія. Правительство отличалось непостоянствомъ и въ управленіи государственномъ не было никакого положительнаго, твердаго плана. Учрежденіе о губерніяхъ измѣнилось въ существенныхъ основаніяхъ, сила суда въ низшихъ инстанціяхъ ослабѣла. Губернаторы присвоили себѣ мѣстную власть. Опредѣленіе генералъ-губернаторовъ довершило ниспроверженіе губернскихъ мѣстъ. Всѣ дѣла стеклись къ нимъ. Само правительство смотрѣло не иначе, какъ только ихъ глазами. Но во всѣ двадцать пять лѣтъ ничего не сдѣлано особеннаго къ улучшенію по части управленія губерніей. Въ 1822 году дозволено генералъ-губернатору Балашову производить опытъ преобразованія. Начатый безъ свѣдѣнія Сената, опытъ сей принятъ былъ обывателями съ негодованіемъ на новыя тягости и на униженіе инстанцій, а о той пользѣ, какая произойти имѣетъ, никто еще не говорилъ. Коллегіи, коихъ учрежденіемъ обязана Россія Петру Великому, устоявшія среди разныхъ внутреннихъ перемѣнъ въ теченіе семи царствованій, уничтожились.

Сенатъ. Сіе хранилище законовъ и блюститель благоустройства, обращенъ въ простую типографію, подчиненную каждому лицу съ довѣренностью.

Министерства. Учрежденіе министерствъ исполнено въ существѣ своемъ важныхъ недостатковъ и явно было составлено на скорую руку. Не бывъ надлежащимъ образомъ связано съ губернскимъ управленіемъ, они мѣшали ему и сами отъ него встрѣчали препятствія.

Отсутствіе Императора изъ столицы подало поводъ къ учрежденію Комитета Министровъ. Ничего невозможно было придумать лучше къ прикрытію всѣхъ безпорядковъ передъ Государемъ и къ обнаруженію одного лица Его передъ народомъ. Все производство дѣлъ оставалось въ тайнѣ, формы, подъ видомъ простоты и скорости, прикрывали всѣ упущенія и своевольство.

Канцеляріи могли дѣлать все, что хотѣли, и вмѣсто обѣщанной учрежденіемъ министерствъ отвѣтственности каждаго лица, онѣ всѣ, совокупно съ министрами, прикрывались на все Высочайшими соизволеніями, и Государь одинъ несъ на себѣ тяжесть ошибокъ и неустройствъ.

Но сего еще мало: придумали еще особенные пути къ смѣшенію. По множеству частныхъ случаевъ, учреждали разные

комитеты съ такою же силою, какъ и главный. Одинъ перевершалъ дѣла другого, рѣшенія, утверждаемыя Высочайшею властію, являлись часто по одному и тому же дѣлу въ совершенномъ между собою противорѣчіи.

Такимъ образомъ, верховное правительство въ послѣдніе годы, можно сказать, разсыпалось, потеряло единство и представляло нестройную громаду.

Вообще гражданская часть, сей краеугольный камень въ зданіи государственнаго благоустройства, была какъ бы въ нѣкоторой опалѣ. Покойный Императоръ видѣлъ зло, но считалъ его неисцѣлимымъ, и ограничивался только тѣмъ, что не скрывалъ своего отвращенія, не имѣя въ виду людей, съ коими могъ бы взяться за исправленіе".

Не съ тѣмъ юношескимъ идеализмомъ, съ коимъ 25 лѣтъ тому назадъ Александръ I и Его друзья, члены Негласнаго Комитета, приступили къ реформѣ „безобразнаго зданія русской администраціи", но съ неменьшею, такъ казалось, рѣшительностью Императоръ Николай I въ первые годы своего царствованія, когда событія 1830—1831 г.г. не побудили еще Его выступить въ роли строгаго охранителя всего существующаго, приступилъ къ упорядоченію „нестройной громады" русскаго государственнаго зданія.

Бесѣдуя съ своимъ бывшимъ наставникомъ М. А. Балугьянскимъ о предстоящихъ новому царствованію задачахъ, Онъ (13 декабря 1825 г.) сказалъ ему: „Я желаю положить въ основу государственнаго строя и управленія всю силу и строгость законовъ".

Поставивъ такую цѣль будущимъ своимъ царственнымъ трудамъ, Императоръ Николай I поневолѣ долженъ былъ обратить свое вниманіе на Сенатъ, который изъ хранилища законовъ превратился въ хранителя списковъ несогласныхъ другъ съ другомъ волепроявленій Верховной власти и изъ высшаго суда въ инстанцію, подчиненную то Государственному Совѣту, то Комитету Министровъ, изъ объединителя министерствъ въ подчиненную часть одного изъ нихъ, министерства юстиціи.

7 лѣтъ спустя (19 января 1833 г.), открывая своей извѣстной рѣчью общее собраніе Государственнаго Совѣта для обсужденія проекта Свода Законовъ, Государь заявилъ, что Онъ въ первое время своего царствованія не имѣлъ почти никакихъ

свѣдѣній о разныхъ частяхъ управленія. Этимъ недостаткомъ свѣдѣній и объясняется колебаніе, замѣтное въ первые же годы царствованія въ дѣлѣ довершенія реформъ, начатыхъ Александромъ I. Въ кабинетѣ покойнаго Императора найдены были проекты реформъ и центральныхъ и мѣстныхъ учрежденій. Съ какого конца начать работы, въ настоятельности коихъ молодой Монархъ не сомнѣвался?

Съ пересмотра ли учрежденій Государственнаго Совѣта, министерствъ и съ осуществленія реформы Сената, въ видахъ установленія согласія въ кругѣ вѣдомства этихъ высшихъ установленій, или же съ реформы мѣстнаго управленія? Первоначально Государь рѣшился начать съ высшихъ управленій, но вскорѣ Онъ пришелъ къ убѣжденію, что это путь неправильный.

Уже въ началѣ 1827 года (въ мартѣ) Императоръ Николай объявилъ предсѣдателю Комитета 6 декабря 1826 года (къ разсмотрѣнію работъ котораго мы сейчасъ перейдемъ), что Онъ въ неудовлетворительномъ положеніи губерній видитъ самое большое зло, что изъ дѣлъ и свѣдѣній, къ Государю каждый день поступающихъ, открываются безпорядки и злоупотребленія, что Онъ убѣжденъ въ необходимости не отлагать мѣръ исправленія, такъ сказать, снизу, ибо если и въ высшихъ мѣстахъ существуютъ замѣшательства и безпорядки, то при ближайшемъ наблюденіи здѣсь многое можетъ быть исправляемо и бываетъ менѣе ощутительно, нежели на всемъ пространствѣ государства, гдѣ нельзя имѣть вездѣ равнаго надзора, и гдѣ неустройства разнаго рода могутъ почти безнаказанно продолжаться.

Этими колебаніями отчасти объясняется, что реформа вновь остановилась на полдорогѣ или въ области благихъ намѣреній.

6 декабря 1826 года былъ данъ Высочайшій рескриптъ на имя графа В. П. Кочубея объ учрежденіи особаго комитета „для обозрѣнія настоящаго положенія всѣхъ частей управленія“, дабы изъ сихъ соображеній вывести правила къ лучшему ихъ устройству и исправленію [1]).

[1]) Комитетъ 6 декабря 1826 года состоялъ, подъ предсѣдательствомъ графа В. П. Кочубея, изъ генераловъ: гр. Толстого, Васильчикова и барона Дибича, дѣйств. тайн. совѣт. кн. А. Голицына и тайн. совѣт. Сперанскаго. Производителемъ дѣлъ былъ сперва статсъ-секретарь Блудовъ, а впослѣдствіи д. ст. сов. Дашковъ. Въ комитетѣ, такимъ образомъ, участвовали два сторонника реформъ 1811 г. и одинъ изъ самыхъ рѣзкихъ ея критиковъ, кн. А. Голицынъ. Изъ историческихъ матеріаловъ, касавшихся непосредственно реформъ Сената или имѣвшихъ близкое къ ней отношеніе, на разсмотрѣніе Комитета поступили:

На разсмотрѣніе этого комитета переданы и всѣ различные записки и проекты реформъ, найденные въ кабинетѣ Императора Александра, въ томъ числѣ и проекты учрежденія Сенатовъ Правительствующаго и Судебнаго, въ 1811 году, по разсмотрѣніи въ Государственномъ Совѣтѣ, одобренные Императоромъ Александромъ, но формально Имъ не утвержденные. Членомъ комитета былъ назначенъ и составитель проектовъ, Сперанскій, которому суждено было вновь объяснять необходимость и неотложность этой реформы и вновь быть свидѣтелемъ того, какъ всѣ его усилія ни къ чему не приводили.

Въ собственноручной запискѣ Императора Николая I о занятіяхъ комитета, на него была возложена задача пересмо-

Проектъ указа Императрицы Екатерины II о Сенатѣ 1787 года, содержащій учрежденіе „Управительнаго Сената"; записки Императора Павла I объ устройствѣ разныхъ частей государственнаго управленія; записки гр. А. Р. Воронцова и Г. Р. Державина 1801 года; записки М. Балугьянскаго и гр. Гурьева, гр. Кочубея; записка Мордвинова; записка сенатора Сумарокова о состояніи управленія въ государствѣ; нѣкоторыя изъ работъ Сперанскаго, о которыхъ намъ пришлось уже говорить, въ томъ числѣ „Краткое историческое обозрѣніе нашихъ государственныхъ установленій", намъ уже знакомое, подъ заглавіемъ „Записка о государственныхъ установленіяхъ"; указанный выше „Сводъ показаній членовъ злоумышленнаго общества о внутреннемъ состояніи государства"; составленный неизвѣстнымъ „Проектъ устройства Сената"; записка адмирала Мордвинова „О послѣдствіяхъ учрежденія министерствъ и Государственнаго Совѣта"; записка Паррота „О министерствахъ"; записка оберъ-прокурора Кайсарова о дѣлопроизводствѣ въ Сенатѣ; записка оберъ-прокурора князя Гагарина о неудобствахъ, останавливающихъ успѣшное теченіе дѣлъ по Общему собранію Московскихъ департаментовъ; записка министра финансовъ генерала Канкрина „О дѣлахъ по Правительствующему Сенату"; записка надв. совѣт. Огарева „О причинахъ, почему ревизіи губерній сенаторами не приносятъ пользы, и какимъ образомъ могли бы онѣ искоренить всѣ злоупотребленія въ губерніяхъ" и др.

Не только въ запискахъ, содержащихъ въ себѣ критику высшихъ органовъ управленія, суда и законодательства, но и въ запискахъ, посвященныхъ характеристикѣ мѣстнаго управленія и суда, выясненію ихъ недостатковъ и предложеніямъ ихъ улучшенія и переустройства (записки генералъ-адъютанта Балашова, гр. Гурьева, М. А. Балугьянскаго и М. М. Сперанскаго), Сенатъ затрагивается прямо или косвенно. Рѣдкая записка обходитъ Сенатъ молчаніемъ. Мы не имѣемъ возможности изложить содержаніе всѣхъ этихъ записокъ, разсмотрѣнныхъ въ Комитетѣ (частью напечатанныхъ въ Сб. Имп. Русс. Ист. Общ. и въ Чтеніяхъ Общества Исторіи и Древн.). Намъ придется иногда коснуться только той или другой вскользь. Но замѣтимъ, что нѣкоторыя изъ этихъ записокъ представляютъ живѣйшій интересъ, являются замѣчательными памятниками политической мысли того времени, которая искала выхода изъ удручающаго всѣхъ положенія Россіи. Другія же, написанныя иногда наивно, тяжеловѣсно, и даже странно, мѣстами проливаютъ яркій свѣтъ на надежды и далеко не всегда досказанныя пожеланія людей, не довольствовавшихся прозябаніемъ въ мелочныхъ интересахъ будничной жизни.

Характерно, что въ комитетъ не были переданы проекты конституцій, составленные Сперанскимъ и Новосильцовымъ. Не переданы также проекты грамоты 1801 г. о правахъ русскаго народа, предполагавшейся къ обнародованію въ день коронаціи Императора Александра I.

трѣть государственное управленіе, изложить мнѣніе: „что предполагалось, что есть, что кончить оставалось бы“, и изложить мысли насчетъ того, „что нынѣ хорошо“, „чего оставить нельзя и чѣмъ замѣнить“ [1]).

Другими словами, комитетъ долженъ былъ приступить къ обзору всего государственнаго строя и отыскать пути къ его улучшенію. Государь, въ качествѣ руководящаго правила, объявилъ свою волю: „Простѣйшій къ достиженію желаемой цѣли путь будетъ въ Моихъ глазахъ лучшій и самый удовлетворительный“.

Комитетъ работалъ съ 8 декабря 1826 года до 9 марта 1832 года и значительная часть его болѣе чѣмъ пятилѣтнихъ трудовъ посвящена была пересмотру проектовъ учрежденія Правительствующаго и Судебнаго Сенатовъ 1811 г. Мѣсто не позволяетъ подробно изложить всѣ разсужденія, происходившія въ комитетѣ при пересмотрѣ и переработкѣ проектовъ сенатскаго учрежденія. Въ общихъ своихъ очертаніяхъ проектъ, вышедшій изъ-подъ рукъ комитета, сохранилъ физіономію проектовъ Сперанскаго, но не мало характерныхъ чертъ исчезло, не мало передѣлокъ придали проекту болѣе консервативный характеръ, и чѣмъ дальше работалъ комитетъ, тѣмъ явственнѣе пробивалась наружу охранительная тенденція.

Мы остановимся на главныхъ вопросахъ, коими занимался комитетъ, вырабатывая на основахъ, положенныхъ въ 1811 году, новое учрежденіе Сената, которое осталось опять-таки проектомъ, на этотъ разъ по причинамъ необъяснимымъ, ибо даже самый убѣжденный сторонникъ неприкосновенности основныхъ началъ русской государственности не нашелъ бы въ проектѣ комитета какія либо опасныя мысли [2]).

Основной принципъ и исходная точка при оцѣнкѣ всѣхъ возможныхъ и желательныхъ измѣненій въ строѣ русскаго государственнаго управленія формулированъ комитетомъ слѣдующимъ образомъ:

„Государь Самодержавный, будучи не только средоточіемъ, а соединеніемъ всѣхъ властей, въ отношеніяхъ политическомъ и гражданскомъ, не ввѣряетъ никому иному сей власти во всемъ пространствѣ ея, но дѣйствуя для достиженія цѣли всякаго

[1]) Сб. Имп. Русс. Ист. Общ. Томъ LXXIV стр. 16.
[2]) Журналы Комитета, тамъ-же.

мудраго правительства: охраненія безопасности, утвержденія и умноженія благосостоянія въ Государствѣ, Онъ употребляетъ отдѣльно удостоенныя довѣренности Его мѣста и лица, или для совѣщанія при составленіи новыхъ и пересмотра прежде изданныхъ узаконеній, или для приведенія въ надлежащее исполненіе начертанной въ сихъ законахъ воли Его и для наблюденія за точностью и правильностью сего исполненія".

Исходя изъ этого основного начала, комитетъ полагалъ необходимымъ осуществить раздѣленіе властей, къ коему стремились безуспѣшно всѣ попытки реформы, начиная съ 1801 года.

Государственный Совѣтъ долженъ имѣть только функціи законосовѣщательныя. Кромѣ того, ему ввѣрялась лишь одна функція верховнаго управленія: разсмотрѣніе государственной росписи. Судебной власти онъ не долженъ имѣть. Его разсмотрѣнію подлежали отчеты министровъ, но онъ могъ только обращать вниманіе Верховной власти на открываемыя имъ при разсмотрѣніи отчетовъ упущенія, злоупотребленія или иные безпорядки по разнымъ частямъ управленія, „но вѣдомство его не простирается далѣе сего перваго изслѣдованія".

Равнымъ образомъ, и министры не должны ни въ какомъ случаѣ участвовать въ дѣлахъ судныхъ, они никогда не должны быть судьями. Комитетъ Министровъ долженъ быть упраздненъ, его неопредѣленная компетенція только приводила къ неправильному раздѣленію вѣдомствъ и смѣшенію властей (ниже мы увидимъ, что комитетъ въ этомъ отношеніи былъ непослѣдователенъ и былъ готовъ создать новое учрежденіе, которое неминуемо превратилось бы въ Комитетъ Министровъ эпохи 1812—1825 г.). Затѣмъ комитетъ замѣтилъ, что двѣ разнородныя части, которыя должны быть всегда отличены одна отъ другой, правительственная и судная, у насъ во многихъ случаяхъ бываютъ слиты.

Во избѣжаніе дальнѣйшаго смѣшенія вѣдомствъ, комитетъ полагалъ: „что надлежало бы, предоставивъ Сенату, во всемъ его пространствѣ, право верховнаго подъ Державною властію судилища, назвать его Сенатомъ Судебнымъ, часть же правительственную, нынѣ входящую въ кругъ дѣйствія I го департамента и Общаго Собранія, отдѣлить отъ онаго и ввѣрить, вмѣстѣ съ прочими дѣлами сего рода, особенному Правительствующему Сенату, составя оный изъ главноначальствующихъ

разными частями управленія и другихъ, также удостоенныхъ личной довѣренности Монарха, людей. Сіе высшее правительственное мѣсто, дѣйствуя подъ непосредственнымъ вѣдомствомъ и руководствомъ Самодержца, можетъ выгоднѣйшимъ для Государства образомъ исполнять обязанности, нынѣ раздѣленныя между Сенатомъ и Комитетомъ Министровъ. Сохраняя наименованіе, освященное временемъ и воспоминаніемъ Великаго Учредителя Сената, оно будетъ сообразнѣе съ настоящимъ положеніемъ дѣлъ, а притомъ, не участвуя никакимъ образомъ въ судѣ и также отстранивъ Сенатъ Судебный отъ всякаго участія въ управленіи, постановитъ преграду злоупотребленіямъ, коимъ доселѣ могли давать поводъ неясныя и ложныя понятія о правахъ и кругѣ дѣйствія Сената.

Въ ономъ будутъ разсматриваемы предположенія министровъ во всѣхъ важнѣйшихъ случаяхъ, и не только главноначальствующими надъ разными частями управленія, но, сверхъ того, и другими сановниками, кои, будучи свободны отъ бремени дѣлъ текущихъ и не принадлежа ни къ какому особенному вѣдомству, тѣмъ лучше могутъ судить о потребностяхъ и пользахъ государства вообще. Сіи предположенія, съ мнѣніемъ Правительствующаго Сената, будутъ всегда представляемы на усмотрѣніе Государя Императора, но не черезъ министра юстиціи, который долженъ быть простымъ членомъ Сената, наравнѣ съ другими министрами, сохраняя званіе генералъ-прокурора лишь въ Сенатѣ Судебномъ".

Эти основныя положенія были одобрены Государемъ, который только потребовалъ, чтобы „обязанности различныхъ органовъ власти были опредѣлены какъ можно яснѣе, дабы избѣжать всякихъ недоразумѣній".

Мѣсяцъ спустя послѣ того, какъ комитетъ высказалъ свое рѣшительное мнѣніе о необходимости упраздненія Комитета Министровъ и объединенія министерствъ въ Правительствующемъ Сенатѣ, въ январѣ 1827 года, онъ же предложилъ учредить внѣ Сената особое присутствіе подъ именемъ „Присутствія" или „Совѣщанія Министровъ". Цѣлью этого новаго учрежденія было „сохраненіе нѣкотораго единства въ дѣйствіяхъ министровъ".

Императоръ Николай Павловичъ, коему предсѣдатель комитета періодически докладывалъ о ходѣ работъ въ ко-

митетѣ, къ этой мысли отнесся весьма скептически, замѣтивъ, „что это совѣщаніе министровъ внѣ Сената, при малѣйшей неясности въ опредѣленіи круга вѣдомства его, можетъ постепенно и нечувствительно присвоить себѣ особенное мѣсто въ управленіи, подобно Комитету Министровъ, который привлекалъ къ себѣ мало по малу дѣла всякаго рода, что потому, для предупрежденія сего, будетъ необходимо означить съ величайшею точностію, въ чемъ именно будутъ состоять права и обязанности сего министерскаго совѣщанія и какія дѣла не должны никогда подлежать его вѣдѣнію“.

Комитетъ поневолѣ призналъ справедливость этого возраженія и старался успокоить Государя объясненіемъ, что предполагается выработать точный наказъ, но, повидимому, совсѣмъ отказался отъ этой мысли.

Затѣмъ въ комитетѣ возбужденъ былъ вопросъ объ изъятіи изъ круга вѣдомства Сената ревизіи дѣлъ счетныхъ. Комитетъ полагалъ учредить, подъ предсѣдательствомъ государственнаго контролера, особый судъ для ревизіи счетовъ, на подобіе существующаго во Франціи.

„Учрежденіе особеннаго съ этимъ назначеніемъ мѣста,—разсуждалъ комитетъ,—облеченнаго обширнѣйшею властію, нежели какая можетъ быть дарована одному государственному сановнику, имѣло бы тѣ важныя послѣдствія, что, съ одной стороны, взысканія съ министровъ и другихъ высшихъ начальствъ по счетной части были бы правильнѣе и строже, и отвѣтственность каждаго въ семъ отношеніи была бы лучше и яснѣе опредѣлена“,—съ другой же и „число занятій Правительствующаго Сената уменьшилось бы значительнымъ образомъ, ибо въ нынѣшній первый онаго департаментъ поступаютъ всего болѣе дѣла счетныя“.

Комитетъ понималъ, что разъ министры должны были быть членами Сената, то сей Сенатъ не могъ контролировать представляемые ими счета. Мысль объ учрежденіи самостоятельнаго контрольнаго суда, къ сожалѣнію, не подвергалась дальнѣйшей разработкѣ.

Съ цѣлью обезпечить, по возможности, серьезную отвѣтственность министровъ за испрашиваемые ими Высочайшіе указы, комитетъ установилъ болѣе точныя правила относительно контрасигнированія министрами Высочайшихъ указовъ.

Статья 91 въ проектѣ 1811 года гласила: „всѣ вообще указы, исходящіе въ собраніи Правительствующаго Сената за Высочайшимъ подписаніемъ, скрѣпляются (контрасигнируются) тѣми министрами, къ коимъ принадлежатъ ихъ предметы".

Комитетъ же, въ цѣляхъ подчеркнуть индивидуальную отвѣтственность инициатора указа, предложилъ обязательную скрѣпу каждымъ министромъ только тѣхъ указовъ, которые имъ не-



Гр. М. М. Сперанскій.

посредственно подносятся на подписаніе. Тѣ же указы, которые подписываются Государемъ вслѣдствіе докладовъ Сената, должны быть скрѣплены предсѣдателемъ Сената, при чемъ въ указахъ, приготовляемыхъ въ Сенатѣ, форма вступленія показывала бы, на основаніи ли представленія одного изъ министровъ, или же по собственному, несогласному съ его представленіемъ, мнѣнію Сената, Высочайше утверждены предписываемыя сими указами распоряженія.

Къ числу вопросовъ, обсужденіе которыхъ возобновлялось въ комитетѣ нѣсколько разъ, относился вопросъ о предѣлахъ права толкованія законовъ и о правѣ дополнять законы распоряженіями. Такъ какъ министры должны были быть членами Правительствующаго Сената, то этотъ вопросъ получалъ особенное значеніе, ибо пришлось разграничить право толкованія всего Правительствующаго Сената отъ такого же права отдѣльныхъ министровъ. Сперанскій указалъ на излишнія стѣсненія дѣйствій министровъ, обусловленныя запрещеніемъ толковать; а тѣмъ болѣе дополнять законы. Указавъ на то, что Общій наказъ министрамъ 1811 года возлагалъ на министровъ обязанность разрѣшать встрѣчающіяся затрудненія при примѣненіи законовъ силою закона, т. е. согласно съ разумомъ его и главною мыслію законодателя, которую Сперанскій признавалъ „почти всегда ясною“, онъ жаловался на то, что министры, боясь отвѣтственности, ограничиваются буквальнымъ примѣненіемъ всѣхъ постановленій закона и самое малѣйшее сомнѣніе, за недостаткомъ будто бы узаконеній, представляютъ въ Государственный Совѣтъ или въ Комитетъ Министровъ. За министрами слѣдуетъ въ этомъ отношеніи и Сенатъ, также не желая брать на себя отвѣтственности за толкованіе закона.

Такимъ образомъ, съ одной стороны, министры, не разрѣшая ничего сами (развѣ иногда, и то весьма рѣдко, по личнымъ побужденіямъ и произволу), избѣгаютъ всякой отвѣтственности по управленію своему, ибо никакая власть не можетъ уже требовать отъ нихъ отчета въ распоряженіяхъ, которыя, по разсмотрѣніи въ Совѣтѣ или Комитетѣ Министровъ, одобрены Государемъ, съ другой же, какъ всѣ случаи, и въ наияснѣйшемъ, совершеннѣйшемъ законѣ не могутъ быть предвидѣны, то дѣла безпрестанно останавливаются, накопляются до чрезмѣрности и для окончанія почти каждаго, самаго маловажнаго спора о какой либо собственности бываетъ нужно Высочайшее утвержденіе.

Комитетъ призналъ все, сказанное Сперанскимъ, справедливымъ, но полагалъ, что нельзя даровать слишкомъ широкое право толкованія, ибо оно могло бы сдѣлаться своевольнымъ и поколебать авторитетъ закона. Низшія правительственныя мѣста должны буквально примѣнять законъ, не отваживаясь ни на какія толкованія.

Низшія судебныя мѣста должны также держаться буквально закона, но, согласно съ примѣромъ французскаго и прусскаго права, ни въ какомъ случаѣ не отговариваться недостаткомъ закона, а примѣнять общія предписанія онаго къ обстоятельствамъ дѣла. Сенатъ долженъ слѣдовать тому же правилу, какъ Сенатъ Судебный, такъ и Сенатъ Правительствующій. Они могутъ объяснять законы, но не дополнять ихъ. Гарантіей соблюденія Сенатомъ, въ особенности Судебнымъ, предѣловъ предоставленнаго ему права толкованія должно быть запрещеніе постановлять что либо въ перемѣну существующихъ узаконеній и надзоръ генералъ-прокурора.

Но какъ быть съ министрами? Для наблюденія за ними нѣтъ генералъ-прокурорскаго ока и поэтому гораздо труднѣе удержать допускаемыя изъясненія закона въ надлежащихъ предѣлахъ. Комитетъ нашелъ выходъ изъ сего затрудненія. Онъ принялъ классификацію различныхъ видовъ велѣній власти, установленную Сперанскимъ еще въ 1809 году, т. е. призналъ различіе между законами, учрежденіями и уставами, и пришелъ къ заключенію, что министрамъ должно быть предоставлено право не только толковать учрежденія и уставы, но и дополнять ихъ. Что же касается законовъ, то право толковать ихъ министрамъ не должно быть предоставлено.

Характерно, что министрамъ въ данной области предоставлена болѣе широкая власть, нежели Сенату, причемъ не выяснено, какую роль въ этой дѣятельности министровъ играетъ Правительствующій Сенатъ, долженствующій ихъ объединять. По докладѣ Императору Николаю Павловичу заключеній комитета по вопросу о правѣ толкованія и дополненія законовъ, Государь отозвался, „что Онъ ежедневно видитъ въ дѣлахъ, на Его усмотрѣніе поступающихъ, представленія объ истолкованіи или поясненіи законовъ и происходящія по толкованіямъ недоразумѣнія, что сіи важныя неудобства, вѣроятно, продолжаться будутъ до изданія уложенія,—предмета Его непрестанныхъ мыслей и желаній, и что при составленіи законовъ нужно не упускать изъ виду сего и точнымъ опредѣленіемъ смысла оныхъ отвратить, по возможности, неудобства, въ настоящемъ порядкѣ существующія“.

Въ одномъ изъ дальнѣйшихъ своихъ засѣданій комитетъ возвратился къ этому вопросу и, въ видахъ избѣжанія крайно-

стей: чрезмѣрнаго ограниченія власти министровъ и чрезмѣрнаго ея расширенія, онъ предложилъ предоставить министрамъ право толкованія и дополненія уставовъ и учрежденій постольку, поскольку таковыя объясненія и дополненія не противны цѣли даннаго узаконенія, и съ тѣмъ, чтобы они о каждомъ случаѣ дополненія къ уставамъ или учрежденіямъ немедленно представляли Правительствующему Сенату, излагая побудительныя причины своихъ дѣйствій, и ожидали его разрѣшенія. Когда дополненіе не противно цѣли постановленія и не измѣняетъ существа его, то Сенатъ можетъ, по своему усмотрѣнію, допустить его, не включая въ число дѣлъ, требующихъ Высочайшаго разрѣшенія. Но когда окажется, что имѣется не дополненіе, а ограниченіе или отмѣна въ какомъ либо учрежденіи или уставѣ, то Правительствующій Сенатъ, не разсуждая объ ономъ, предоставляетъ министру внести его, въ проектѣ, въ Государственный Совѣтъ, для разсмотрѣнія на основаніи общихъ правилъ. И такое правило казалось комитету недостаточно обезпечивающимъ твердость правопорядка, и онъ, опять возвратившись къ вопросу о правѣ толкованія и дополненія, рѣшилъ ограничить власть Сената давать согласіе на предложенное министромъ дополненіе къ уставу или учрежденію оговоркою, что Сенатъ можетъ допустить такое дополненіе только въ дѣлахъ, не терпящихъ отлагательства, и только на сей единственный случай и отнюдь не обращая сего разрѣшенія въ постоянное правило.

Однимъ изъ лучшихъ средствъ надзора за законностью дѣйствій „подчиненныхъ Сенату въ порядкѣ управленія мѣстъ“, комитетъ призналъ періодическія ревизіи сенаторами. Судебному Сенату должно было быть предоставлено право каждый годъ, попеременно, посылать своихъ членовъ въ губерніи „для надзора за судебнымъ устройствомъ“. Комитетъ предлагалъ предоставить Правительствующему Сенату право поручать этимъ судебнымъ сенаторамъ осматривать и мѣста правительственныя. Впослѣдствіи комитетъ отказался отъ этой мысли и предложилъ предоставить Правительствующему Сенату поручать эту ревизію членамъ Правительствующаго Сената, кои не управляютъ министерствами или другими главными частями, съ тѣмъ, чтобы ежегодно одна треть сенаторовъ занималась мѣстнымъ осмотромъ по росписанію, соображенному съ порядкомъ,

который принятъ будетъ по Сенату Судебному, такъ, чтобы каждый годъ одинъ и тотъ же округъ, заключающій въ себѣ извѣстное число губерній, подвергался осмотру и по правительственной и по судной части.

Сенаторскія ревизіи, по мысли комитета, должны были превратиться изъ чрезвычайной мѣры надзора въ мѣру постоянную.

Таковы главныя измѣненія, введенныя комитетомъ въ проектъ учрежденія Правительствующаго Сената. Гораздо болѣе сильной переработкѣ подвергался проектъ учрежденія Сената Судебнаго, при чемъ отвергнуты были нѣкоторыя изъ наиболѣе важныхъ мыслей Сперанскаго, вызвавшія рѣзкія возраженія уже въ 1811 г.

Признавая, что децентрализація Судебнаго Сената [1]), т. е. учрежденіе Судебныхъ Сенатовъ въ С.-Петербургѣ, Москвѣ, Казани и Кіевѣ, была бы весьма полезною мѣрою, комитетъ предложилъ учредить только два Судебныхъ Сената, въ столицахъ, отложивъ учрежденіе другихъ на неопредѣленное время. Это, по мнѣнію комитета, необходимо „1) по трудности немедленно найти достаточное число свѣдущихъ и опытныхъ чиновниковъ для занятія столь многихъ мѣстъ сенаторовъ и оберъ-прокуроровъ и 2) и потому, что одно преобразованіе судной части въ нынѣшнемъ Сенатѣ въ С.-Петербургѣ и Москвѣ уже требуетъ необыкновенной дѣятельности и внимательности правительства и что было бы неудобно съ тѣмъ вмѣстѣ еще обременять оное установленіемъ новыхъ высшихъ судилищъ въ губерніяхъ".

Жалоба на недостатокъ опытныхъ и свѣдущихъ въ законахъ людей для замѣщенія высшихъ судейскихъ должностей встрѣчается часто въ журналахъ комитета, а также и въ критическихъ замѣчаніяхъ Государя. Но отъ мысли ввести въ составъ Судебнаго Сената выборныхъ отъ дворянства членовъ комитетъ рѣшительно отказался. Онъ думалъ расширить сферу, изъ которой можно было бы назначать сенаторовъ, установле-

[1]) Обсужденіе проекта учрежденія Судебнаго Сената началось съ чтенія записки, составленной Сперанскимъ для комитета, въ коей онъ изложилъ главныя основанія предположенной реформы. Эта записка названа въ журналахъ комитета „краткимъ введеніемъ". Отъ введенія, составленнаго Сперанскимъ въ 1811 году, она разнится въ значительной степени. Въ числѣ главныхъ основныхъ началъ реформы не указаны ни децентрализація Судебнаго Сената, ни введеніе въ его составъ выборныхъ отъ дворянства членовъ.

ніемъ правила, что на эту высокую должность можно назначать и особъ IV класса, ссылаясь на то, что и при Петрѣ Великомъ въ числѣ сенаторовъ были генералъ-маіоры. Но означенные члены Судебныхъ Сенатовъ не должны были получить званія сенатора, а должны были именоваться „присутствующими“, пользуясь, впрочемъ, въ сужденіи дѣлъ и въ поданіи голоса совершеннымъ равенствомъ съ сенаторами.

Очень рѣшительно комитетъ возсталъ противъ постановленія въ проектѣ 1811 года, допускавшаго назначенія сенаторовъ, засѣдавшихъ только въ „общемъ департаментовъ собраніи“.

Комитетъ разсуждалъ, „что и общія собранія нужно наполнить членами, способными нести важную обязанность, на нихъ возлагаемую, что и тамъ нѣсколько людей, впрочемъ почетныхъ, но неопытныхъ въ дѣлахъ гражданскихъ и уголовныхъ, могутъ дать иногда перевѣсъ мнѣніямъ, съ отечественными законами и справедливостью не согласнымъ“. Комитетъ особливо былъ движимъ чувствомъ необходимости возвысить званіе сенаторовъ, какъ верховныхъ судей въ Имперіи и главныхъ хранителей закона, на коемъ основано благоденствіе всѣхъ и каждаго.

Императоръ Николай Павловичъ, сомнѣваясь въ цѣлесообразности предложенной комитетомъ мѣры (назначеніе „присутствующимъ“), высказалъ мысль о необходимости установить извѣстный стажъ для лицъ, кои могли бы быть назначены въ Сенатъ. Онъ назвалъ установленіе стажа „созданіемъ нѣкоего рода іерархіи въ гражданской службѣ“, „посредствомъ коей со временемъ установился бы у насъ тотъ классъ, который, упражняясь исключительно въ юриспруденціи, вездѣ занималъ мѣста судебныя, такъ чтобы служащіе въ карьерѣ сей люди переходили изъ нижнихъ мѣстъ въ среднія, а изъ послѣднихъ въ высшія“.

Комитетъ призналъ эту мысль правильною и выразилъ надежду, что такой классъ могъ бы образоваться, если будутъ улучшены учебныя заведенія. Въ проектѣ учрежденія Судебнаго Сената, составленномъ въ комитетѣ, эта мысль, впрочемъ, не оставила никакихъ слѣдовъ и сохранилось постановленіе, въ силу котораго Сенатъ долженъ былъ состоять изъ сенаторовъ и присутствующихъ.

Императоръ Николай, придававшій большое значеніе освѣженію Сената, высказалъ мысль о томъ, что полезно было бы присвоить всѣмъ губернскимъ предводителямъ дворянства заурядъ, на время состоянія ихъ въ указанной должности, званіе сенатора и право голоса въ Сенатѣ, дабы этимъ путемъ ввести въ Сенатъ дѣятелей, не посѣдѣвшихъ въ рутинѣ, а близко знакомыхъ съ потребностями мѣстностей и могущихъ повліять на оживленіе дѣятельности Сената. Эта мысль Государя касалась какъ Судебнаго, такъ и Правительствующаго Сената.

Для обсужденія этой мысли Государь учредилъ при комитетѣ 6 декабря спеціальную комиссію. Комиссія сія посовѣтовала не принимать такой мѣры. Контингентъ дѣйствительно образованныхъ и знающихъ дѣло губернскихъ предводителей былъ де очень незначителенъ, а большой пользы отъ привлеченія ихъ въ Сенатъ ожидать нельзя было. Кромѣ того, комиссія полагала, что эта мѣра привела бы къ странному положенію вещей въ губерніи. Въ какое отношеніе сталъ бы сенаторъ-предводитель къ губернатору? Не обострились ли бы ихъ взаимоотношенія, и безъ того зачастую натянутыя? Государь не настаивалъ и комитетъ не нашелъ иного, болѣе цѣлесообразнаго средства улучшить личный составъ Сената. Заботясь о возвышеніи авторитета Судебнаго Сената, комитетъ не могъ не признать, что высшимъ судьямъ должна быть предоставлена привилегія несмѣняемости. Въ ст. 36 проекта учрежденія Судебнаго Сената 1811 г. было сказано, что предсѣдатели и сенаторы увольняются только по прошенію или вслѣдствіе назначенія на другую должность.

Комитетъ не рѣшился сохранить это правило и предложилъ исключить эту статью. Мотивировка этого предложенія служитъ признакомъ глубокаго недовѣрія близкихъ къ Престолу людей къ судейскому персоналу того времени. Комитетъ разсуждалъ слѣдующимъ образомъ:

„... конечно, было бы во многихъ отношеніяхъ полезно еще возвысить званіе членовъ верховнаго судилища Имперіи въ общемъ и общественномъ ихъ мнѣніи, оградивъ ихъ на поприщѣ службы отъ дѣйствія всякихъ происковъ личнаго недоброжелательства, и что право не быть лишеннымъ мѣста своего противъ воли, безъ судебнаго разслѣдованія и приговора, есть первое

основанiе сей независимости судовъ, по справедливости столь высокоцѣнимой въ образованнѣйшихъ государствахъ Европы".

Но, съ другой стороны, комитетъ долженъ былъ признать: „что правило о необходимости особенныхъ преимуществъ судейскаго званiя, хотя въ существѣ своемъ непреложно и неоспоримо, однако же, не безъ исключенiй и что при нынѣшнемъ положенiи судной части въ Россiи едва ли можно безъ неудобствъ и вреда распространить сiи преимущества. Многiе достойные уваженiя люди замѣчали, что иные члены и самыхъ высшихъ судовъ нашихъ нерѣдко, по легкости характера, привычкѣ къ невниманiю или побужденiю страстей, бываютъ готовы отступить отъ предписаннаго имъ законами долга и удерживаются единственно страхомъ, мыслiю, что свѣдѣнiя о ихъ поступкахъ дойдутъ до Высочайшей власти и что, хотя оныхъ нельзя доказать судебнымъ порядкомъ, но будетъ довольно и одной нравственной достовѣрности извѣстiя, чтобы навлечь на нихъ праведный гнѣвъ Государя. Благонамѣренное правительство не должно лишать себя сего способа обуздывать людей, не совершенно твердыхъ въ правилахъ чести".

Такимъ образомъ, Судебный Сенатъ долженъ былъ, по мнѣнiю комитета, состоять исключительно изъ сенаторовъ и присутствующихъ, назначенныхъ Высочайшею властiю и не пользующихся привилегiей несмѣняемости.

Отказавъ высшему суду въ этой гарантiи независимости, комитетъ думалъ въ нѣкоторой степени обезпечить эту независимость назначенiемъ предсѣдателей въ общее собранiе, департаменты и отдѣленiя ихъ. Единственнымъ предсѣдателемъ Сената почитался, по древнимъ узаконенiямъ, самъ Государь Императоръ. При такомъ порядкѣ вещей, это признавалъ комитетъ, фактическимъ предсѣдателемъ былъ министръ юстицiи, который охранялъ порядокъ въ рѣшенiи и сужденiи дѣлъ, а въ случаѣ разногласiя между сенаторами прилагалъ старанiе о соглашенiи ихъ мнѣнiй „приличными и болѣе словесными, нежели письменными предложенiями". Ясно, что такое положенiе вещей приводило къ зависимости Сената отъ министра юстицiи.

Согласно проекту 1811 года, въ каждомъ изъ Судебныхъ Сенатовъ предполагалось назначить Высочайшими указами предсѣдателей общихъ собранiй, департаментовъ и отдѣленiй.

Назначеніе такихъ предсѣдателей, по мысли комитета, должно было быть однимъ изъ коренныхъ правилъ организаціи высшаго суда.

Императоръ Николай Павловичъ былъ вполнѣ согласенъ на эту мѣру и заявилъ, что, по Его мнѣнію, настоящій порядокъ при сужденіи дѣлъ въ Сенатѣ не установится, пока не будутъ назначены такіе предсѣдатели. Мало того, Онъ придавалъ этой мѣрѣ такое значеніе, что полагалъ необходимымъ осуществить ее еще до преобразованія Сената. Но комитетъ возсталъ противъ этого предположенія, опасаясь, что до точнаго отмежеванія круга самостоятельнаго вѣдомства Судебнаго Сената отъ компетенціи министра юстиціи, между этимъ сановникомъ и предсѣдателями возникнутъ несогласія и споры, коихъ разрѣшеніе обременитъ Государя.

Императоръ Николай Павловичъ и на этотъ разъ отказался отъ своей мысли. При опредѣленіи круга вѣдомства и степени власти Судебнаго Сената комитетъ внесъ также нѣкоторыя измѣненія въ Учрежденіе 1811 года. I и II коренные законы [1]) Судебнаго Сената въ проектѣ Сперанскаго гласили: „Судебный Сенатъ есть верховное сословіе суда и его управленія въ Имперіи“.

„Судебный Сенатъ именемъ Державной власти управляетъ всѣми гражданскими судами, разсматриваетъ и вершитъ ихъ рѣшенія и охраняетъ правильность ихъ исполненія“.

Ст. I положеній общихъ въ редакціи комитета гласила:

„Судебный Сенатъ именемъ Державной власти управляетъ всѣми гражданскими судами, разсматриваетъ и вершитъ, въ опредѣленныхъ закономъ случаяхъ, рѣшенныя ими дѣла и охраняетъ порядокъ правосудія и точность въ исполненіи рѣшеній“.

Судебный Сенатъ, какъ по проекту 1811 г., такъ и по проекту комитета, былъ высшей ревизіонной и апелляціонной инстанціей по дѣламъ уголовнымъ и гражданскимъ. При Сенатѣ учреждались еще два особыхъ высшихъ суда: Верховный совѣстный судъ и Верховный уголовный судъ.

Комитету пришлось высказаться по вопросу о возможности и желательности превратить Судебный Сенатъ въ высшій касса-

[1]) Терминъ „коренные“ законы былъ признанъ неподходящимъ и замѣненъ словами „положенія общія“.

ціонный судъ, ограничивъ движеніе уголовныхъ и гражданскихъ дѣлъ въ порядкѣ ревизіонномъ и апелляціонномъ двумя инстанціями. Вопросъ этотъ возникъ въ комитетѣ при разсмотрѣніи обширной записки М. А. Балугьянскаго, озаглавленной: „Разсужденіе объ учрежденіи губерній".

Въ качествѣ одного изъ приложеній къ запискѣ Балугьянскій представилъ проектъ судебной реформы: „Черты судебнаго устройства" [1]). Балугьянскій предлагалъ запретить перевершеніе въ третьей степени суда дѣлъ, рѣшенныхъ въ судѣ второй степени, — „ибо изъ сего происходятъ только волокиты". Вмѣсто сего, онъ предлагалъ учредить верховный судъ (Судебный Сенатъ), которому не судить уже о существѣ тяжбы или судьбѣ подсудимаго по апелляціи, но уничтожать производство, въ случаѣ неправильнаго примѣненія закона къ дѣлу или нарушенія формы, и велѣть разсмотрѣть дѣло другому суду.

Какъ на образецъ, Балугьянскій указывалъ на Францію и ея Кассаціонный судъ, установленіе, признанное лучшимъ въ цѣлой Европѣ для сохраненія единства правосудія и ускоренія судебныхъ дѣлъ.

Комитетъ то и дѣло жаловался на неустройство судебной части, на безмѣрную волокиту и на безконечное число инстанцій.

Во всѣхъ запискахъ, разсмотрѣнныхъ имъ, составленныхъ людьми самыхъ различныхъ направленій, эти жалобы стали общими мѣстами. Мысль объ ограниченіи разсмотрѣнія судебныхъ дѣлъ двумя инстанціями и о предоставленіи высшему суду лишь задачи наблюдать за правильнымъ примѣненіемъ закона и за ненарушеніемъ порядка судопроизводственнаго иногда высказывается вскользь въ журналахъ комитета и въ запискахъ Сперанскаго, однако комитетъ призналъ мысль Балугьянскаго слишкомъ смѣлой.

Комитетъ призналъ: „что сей кассаціонный порядокъ, посредствомъ коего отдѣляется разсмотрѣніе правильности производства отъ разсмотрѣнія существа дѣла, дѣйствительно представляетъ нѣкоторыя выгоды, но, по мнѣнію членовъ, оный едва ли когда либо можетъ быть введенъ въ Россіи, какъ по состоянію и самому, по необходимости, недостаточному составу

---

[1]) Она напечатана въ Сб. Имп. Русс. Ист. Общ., томъ XC, стр. 214—274.

нашихъ губернскихъ судовъ, такъ и по множеству оныхъ и отдаленности отъ столицъ, наконецъ, и вообще по трудности установить совершенно новое, почти никому у насъ неизвѣстное и лишь однимъ примѣромъ Франціи оправдываемое, правило для теченія дѣлъ судныхъ".

Въ связи съ вопросомъ о сокращеніи числа инстанцій стоялъ вопросъ о силѣ рѣшеній департаментскихъ отдѣленій (предположенныхъ въ проектѣ 1811 года), рѣшеній департаментовъ, о правѣ переноса дѣлъ изъ отдѣленій въ департаментъ и изъ департамента въ общее собраніе, о допустимости жалобъ на рѣшенія и приговоры Общаго собранія Сената и вопросъ о порядкѣ голосованія въ Сенатѣ. Сперанскій представилъ комитету двѣ имъ составленныя записки по этимъ вопросамъ. Одна изъ нихъ озаглавлена: „О единогласіи и разногласіи въ рѣшеніяхъ" [1]). До 1797 года рѣшенія сенатскихъ департаментовъ и Общаго собранія считались окончательными лишь въ томъ случаѣ, если они состоялись единогласно. При Императорѣ Павлѣ въ Общемъ собраніи введено простое большинство голосовъ, что и въ 1801 и въ 1811 г. сторонниками возвышенія Сената до прежней ступени авторитета почиталось умаленіемъ достоинства Сената. Съ 1802 года въ Общемъ собраніи требовалось большинство двухъ третей голосовъ всего присутствія.

Такъ какъ въ Сенатѣ рѣдко удавалось выносить рѣшенія, принятыя такимъ большинствомъ, и такъ какъ, благодаря этому, и важныя и маловажныя дѣла восходили почти всѣ на Высочайшее разсмотрѣніе, то предполагалось при реформѣ Сената возвратиться къ правилу 1797 года. Но это предложеніе въ 1811 году не было принято и проектъ 1811 года предлагалъ сохранить требованіе единогласія въ отдѣленіяхъ, а въ департаментахъ и въ общихъ собраніяхъ допустить рѣшеніе по большинству голосовъ.

Комитетъ согласился съ сохраненіемъ этого порядка голосованія, но дополнилъ, по предложенію Сперанскаго, постановленія проекта 1811 года нѣкоторыми детальными правилами.

Вторая записка, представленная Сперанскимъ, посвящена была вопросу о порядкѣ исправленія окончательныхъ судебныхъ

[1]) Она напечатана въ Архивѣ историческихъ и практическихъ свѣдѣній, относящихся до Россіи, изд. Н. Калачовымъ 1859 г., кн. III, прилож.

рѣшеній въ Сенатѣ [1]). Сперанскій полагалъ необходимымъ указать въ точности всѣ случаи, когда рѣшенія и приговоры Сената могутъ подлежать отмѣнѣ или переверщенію, ибо если такого точнаго указанія въ законѣ дано не будетъ, то новое образованіе Судебнаго Сената не будетъ прочнымъ. Затѣмъ Сперанскій объяснилъ, что неправильность судебныхъ рѣшеній можетъ происходить или отъ изложенія дѣла, или отъ неправильнаго приложенія къ дѣлу закона.

Причина тому можетъ быть или въ пристрастіи судьи, или въ его упущеніи, или въ недостаткѣ закона, или, наконецъ, въ противорѣчіи между закономъ положительнымъ и нравственною правдою. Въ первомъ и второмъ случаѣ, если бы принесенная на рѣшеніе жалоба признана была справедливою, дѣло подвергается новому пересмотру и виновный въ умышленномъ преступленіи должности предается суду; въ третьемъ случаѣ издается новый законъ или дополненіе къ прежнему, въ четвертомъ—дѣло подлежитъ рѣшенію совѣстнаго суда. Въ рѣшеніяхъ, подлежащихъ переносу, всѣ сіи неправильности могутъ быть исправлены посредствомъ апелляціи и ревизіи. Но какъ быть съ рѣшеніями, не подлежащими переносу, какимъ образомъ они могутъ быть исправлены? Хотя комитетъ ясно сознавалъ, что необходимо оградить Верховную власть отъ наплыва жалобъ на рѣшенія Сената, тѣмъ не менѣе онъ не могъ рѣшиться столь же энергично, какъ то предлагалъ Сперанскій въ 1811 г., запретить всякія жалобы на рѣшенія департаментовъ Судебнаго Сената и подыскивалъ способъ допустить въ извѣстныхъ случаяхъ жалобы и, вмѣстѣ съ тѣмъ, предупредить опасность, что надъ Судебнымъ Сенатомъ, какъ высшей инстанціей, появится еще сверхъ-высшая инстанція, которая, прикрываясь Высочайшимъ именемъ, будетъ вершить дѣла безапелляціонно.

Проектъ учрежденія Судебнаго Сената 1811 года предусматривалъ въ составѣ Сената три инстанціи: отдѣленіе департамента, собраніе департамента (гражданскаго, уголовнаго или казенныхъ тяжебныхъ дѣлъ) и, наконецъ, общее собраніе всѣхъ трехъ департаментовъ, при чемъ были точно указаны случаи, въ которыхъ допускалось и предписывалось перенесеніе

[1]) Эта записка Сперанскаго напечатана въ Сб. Имп. Русс. Ист. Общ., томъ XC, стр. 181 и слѣд.

дѣлъ изъ отдѣленія въ департаментъ, изъ департамента въ общее собраніе. При обсужденіи данныхъ отдѣловъ учрежденія въ комитетѣ возникъ вопросъ: нельзя ли присвоить окончательную силу рѣшеніямъ большинства въ отдѣленіи, кромѣ дѣлъ чрезвычайныхъ, долженствующихъ, по существу своему, переходить въ общее собраніе. Такимъ образомъ, было бы сокращено время теченія дѣлъ и сохранены въ строгомъ смыслѣ только три судебныя инстанціи: уѣздная, губернская и верховная.

Комитетъ вполнѣ признавалъ желательность такой мѣры, но не рѣшился предложить ее. И здѣсь сказалось недовѣріе къ судейскому персоналу. Комитетъ находилъ „препятствія къ исполненію сего желанія въ недостаткѣ у насъ судей образованныхъ и опытныхъ“.

„Столь важная перемѣна долженствуетъ, по мнѣнію членовъ комитета, быть отложена до того времени, когда устройство нижнихъ судебныхъ мѣстъ приведено будетъ въ нѣкоторое совершенство, когда вообще предполагаемыя нынѣ преобразованія будутъ оправданы успѣхомъ. Тогда представится возможность, усиливъ отдѣленія, присвоить имъ окончательно рѣшеніе дѣлъ, даже въ случаѣ разногласія между сенаторами“.

Такимъ образомъ, комитетъ мирился съ сохраненіемъ четырехъ и даже пяти судебныхъ инстанцій.

Комитетъ много и неоднократно обсуждалъ вопросъ о допустимости жалобъ, приносимыхъ Высочайшей власти на окончательныя рѣшенія Сената.

По его мнѣнію, жалобы на рѣшенія общаго собранія не должны были быть допущены. Но жалобы на окончательныя рѣшенія департаментовъ не возбранялись. Жалобы на департаменты не могутъ быть отвергаемы Государемъ Императоромъ, говорилъ комитетъ, ибо народъ привыкъ въ Немъ видѣть „Верховнаго Судію“ и послѣднее свое убѣжище отъ неправды и притѣсненій.

Какимъ бы перемѣнамъ ни было подвергнуто устройство Судебнаго Сената, это право жалобы должно сохраниться за народомъ.

Просьбы о пересмотрѣ департаментскихъ рѣшеній должны поступать въ Комиссію прошеній и изъ Комиссіи прошеній эти жалобы должны передаваться въ особую комиссію, состоящую изъ членовъ Государственнаго Совѣта, но совершенно отъ него независимую. Эта комиссія должна была давать заключенія

по такимъ жалобамъ, а также и по всѣмъ докладамъ, подносимымъ Государю Императору изъ Сената.

Этимъ путемъ были бы устранены изъ Государственнаго Совѣта дѣла судныя и была бы упразднена установившаяся въ немъ судебная инстанція.

„Совѣщательная для дѣлъ судебныхъ комиссія“, совершенно отдѣленная отъ Государственнаго Совѣта, должна быть также совершенно отдѣлена и отъ Комиссіи прошеній.

Первой надлежало, исключительно, предоставить разсмотрѣніе просьбъ, поступающихъ на Высочайшее имя по дѣламъ судебнымъ. Если она находила бы жалобы на рѣшенія сенатскихъ департаментовъ достойными уваженія, то ей надлежало бы испрашивать Высочайшее повелѣніе о пересмотрѣ данныхъ рѣшеній въ общемъ собраніи Судебнаго Сената.

Черезъ нѣсколько мѣсяцевъ комитетъ отказался отъ этой мысли, въ виду неудобствъ, которыя были бы сопряжены съ передачей бумагъ изъ одной комиссіи въ другую. Онъ предложилъ слить совѣщательную комиссію съ Комиссіей прошеній „съ такимъ, притомъ, образованіемъ, которое могло бы дать Государю Императору полную увѣренность въ законномъ и внимательномъ разсмотрѣніи поручаемыхъ ей дѣлъ“. Если Комиссія прошеній нашла бы жалобу уважительною и заключеніе ея было бы удостоено Высочайшаго утвержденія, то Государь Императоръ именнымъ указомъ приказалъ бы пересмотрѣть дѣло въ общемъ собраніи, не изъявляя, однако же, одобренія представленнаго отъ Комиссіи мнѣнія, дабы тѣмъ не стѣснять сенаторовъ при пересмотрѣ [1]).

[1]) Годъ спустя комитету вновь пришлось вернуться къ вопросу о роли Комиссіи прошеній при разсмотрѣніи жалобъ на Сенатъ. Тайный совѣтникъ Энгель (испр. д. предсѣдателя Комиссіи прошеній) представилъ на Высочайшее имя записку о неудобствахъ настоящаго порядка сужденія и производства дѣлъ въ Комиссіи. Энгель объяснялъ, что, учреждая Комиссію прошеній, Верховная власть имѣла въ виду не только средство отвращать въ частныхъ случаяхъ послѣдствія неосновательнаго приговора или иного неправильнаго дѣйствія. „Главною цѣлію было установить, въ нѣкоторомъ смыслѣ, безпрестанный надзоръ за отправленіемъ суда, за наблюденіемъ законовъ и справедливости въ высшихъ мѣстахъ судныхъ и правительственныхъ, и жалобы просителей должны для сего служить основаніемъ“.

Имѣя въ виду эту высокую цѣль и предполагалось соединить Комиссію съ Государственнымъ Совѣтомъ, какъ съ первымъ въ Имперіи мѣстомъ, удостоеннымъ особой довѣренности Монарха; членами ея должны были быть искусные и опытные законовѣды. Они должны были играть первую и рѣшающую роль въ Комиссіи, между тѣмъ, какъ фактически эту роль играли чины канцеляріи. Комитетъ 6 декабря, разсмотрѣвъ записку Энгеля, объяснилъ, что имъ уже составленъ проектъ учрежденія Комиссіи, въ главныхъ

Съ большею твердостью и опредѣленностью комитетъ отнесся къ тремъ другимъ вопросамъ, поставленнымъ на очереди проектомъ 1811 года, къ вопросу о порядкѣ рѣшенія такъ называемыхъ казенныхъ тяжебныхъ дѣлъ и къ мысли объ учрежденіи Верховнаго совѣстнаго суда и Верховнаго уголовнаго суда.

Въ каждомъ изъ Судебныхъ Сенатовъ (въ С.-Петербургѣ и Москвѣ), согласно проекту, имѣется департаментъ казенныхъ тяжебныхъ дѣлъ.



Съ офорта В. Патерсена 1806 г.

Видъ съ Сенатской площади.

Вѣдѣнію этого департамента, согласно ст. 61 проекта комитета, подлежатъ всѣ тяжебныя дѣла между казною и частными лицами, тяжбы о перемѣнѣ состоянія, объ отыскиваніи свободы, всѣ тяжбы о собственности, въ коихъ участвуютъ городскія, церковныя и другія общества, правительствомъ установленныя или имъ признанныя, обыватели войсковые, крестьяне

своихъ основаніяхъ, и что онъ имѣетъ въ виду дать ей возможность осуществить высокую цѣль, ради которой она создана. Такимъ образомъ, комитетъ согласенъ былъ поставить Судебный Сенатъ, названный Верховнымъ судомъ, подъ постоянный контроль особаго учрежденія, не имѣющаго судебнаго характера.

казенные, удѣльные и другіе свободные поселяне и, наконецъ, всѣ дѣла по опекамъ и попечительствамъ надъ малолѣтними, умалишенными и подъ запрещеніемъ состоящими.

По всѣмъ этимъ дѣламъ частнымъ лицамъ предоставляется право искать себѣ удовлетворенія по своему усмотрѣнію, или путемъ жалобы въ Сенатъ Правительствующій, или порядкомъ судебнымъ, вчиненіемъ иска въ Судебномъ Сенатѣ. Но, въ отличіе отъ проекта 1811 года, дѣло рѣшается, смотря по порядку возбужденія, или Правительствующимъ или Судебнымъ Сенатомъ и не можетъ уже быть переносимо изъ одного порядка въ другой.

Оберъ-прокуроръ не принимаетъ никакого участія въ этихъ тяжбахъ, а защита казенныхъ интересовъ ввѣряется особымъ сенатскимъ прокурорамъ казенныхъ дѣлъ, опредѣляемымъ Правительствующимъ Сенатомъ.

Для сохраненія казнѣ въ ея тяжбахъ совершеннаго равенства съ частными лицами, министру финансовъ предоставляется, какъ главному защитнику казенной собственности, приносить жалобу Верховной власти на рѣшенія отдѣленій и департаментовъ Сената, на общемъ основаніи.

Присоединяясь всецѣло къ мысли о необходимости учредить при Судебномъ Сенатѣ Верховный совѣстный судъ, комитетъ призналъ необходимымъ превратить его изъ установленія временнаго въ учрежденіе постоянное, расширить кругъ его вѣдомства и возвысить его въ общественномъ мнѣніи.

Эта послѣдняя цѣль могла бы быть достигнута предоставленіемъ общему собранію Судебнаго Сената права избранія членовъ совѣстнаго суда съ Высочайшаго утвержденія. Дѣла въ Верховномъ совѣстномъ судѣ должны рѣшаться простымъ большинствомъ голосовъ и жалобы на его рѣшенія нигдѣ не должны приниматься.

По предложенію комитета, Сперанскій составилъ проектъ положенія о губернскихъ совѣстныхъ судахъ и дѣлахъ, поступающихъ въ Верховный совѣстный судъ, который и былъ одобренъ комитетомъ [1]).

[1]) Учрежденіе совѣстныхъ судовъ, по мнѣнію Сперанскаго, имѣетъ въ Россіи глубокіе историческіе корни. Въ запискѣ: „О порядкѣ исправленія окончательныхъ судебныхъ рѣшеній въ Сенатѣ“, онъ писалъ: „Въ Россіи судъ вообще основанъ былъ въ началѣ болѣе на здравомъ смыслѣ и совѣсти судьи, нежели на законахъ положительныхъ. Въ самомъ уложеніи 1649 года поставляется сіе главнымъ правиломъ (гл. 10, о судѣ). Потомъ, съ умноженіемъ числа указовъ и расширеніемъ письмоводства, стали отъ

Въ Верховный совѣстный судъ дѣла поступаютъ на ревизію, согласно проекту, по апелляціи на рѣшенія изъ губернскихъ совѣстныхъ судовъ и въ случаѣ передачи дѣлъ, по особымъ обстоятельствамъ, изъ отдѣленій и департаментовъ Сената.

Наконецъ, комитетъ одобрилъ проектъ 1811 года о Верховномъ уголовномъ судѣ, но внесъ нѣкоторыя измѣненія въ соотвѣтствующія статьи учрежденія 1811 года. Верховный уголовный судъ, который судитъ и высшіе роды государственныхъ преступленій и преступленія по должности высшихъ гражданскихъ сановниковъ, „открывается каждый разъ Высочайшимъ повелѣніемъ, издаваемымъ вслѣдствіе предварительнаго заключенія Государственнаго Совѣта, и съ обозначеніемъ именно дѣлъ и обстоятельствъ, ввѣряемыхъ его разсмотрѣнію и рѣшенію“.

По проекту 1811 года, этотъ судъ состоялъ изъ членовъ Государственнаго Совѣта и сенаторовъ Правительствующаго и Судебнаго Сенатовъ.

Для того, чтобы придать сему суду больше важности, комитетъ предложилъ постановить, что въ случаяхъ важныхъ, по Высочайшему усмотрѣнію, назначаются для присутствія въ Судѣ члены Святѣйшаго Синода и другія лица, къ онымъ верховнымъ государственнымъ мѣстамъ непринадлежащія, но удостоенныя Монаршаго довѣрія.

судей требовать болѣе соображенія съ законами и хотя не переставали еще имъ твердить, чтобы они судили по правдѣ, но подъ симъ разумѣли уже болѣе законную правду, нежели нравственную. Между тѣмъ, однако же, изъ разныхъ мѣстъ наказа Императрицы Екатерины видно, что Она взирала на судей болѣе какъ на присяжныхъ, нежели какъ на законовѣдцевъ, и слѣдовательно всего болѣе требовала и ожидала отъ нихъ нравственнаго уваженія правды. Сіе доказывается какъ самимъ составомъ нашихъ судовъ по выборамъ, такъ и въ особенности учрежденіемъ судовъ совѣстныхъ“. Совѣстные суды, губернскіе и Верховный, по проекту Сперанскаго, принятому комитетомъ, должны были разбирать такія гражданскія и уголовныя дѣла, въ коихъ необходимо было отвести мѣсто не строгому примѣненію положительнаго закона, но закону неписанному, высшему, правдѣ, напр. тяжбы между родителями и дѣтьми, жалобы супруговъ другъ на друга, дѣла о согласіи въ договорахъ, вынужденномъ силою нравственной власти, извѣстнаго рода иски по обязательствамъ, не обезпеченнымъ формальнымъ доказательствомъ, нѣкоторыя уголовныя дѣла, въ коихъ замѣшаны малолѣтніе или умалишенные, дѣла по доносамъ въ колдовствѣ и чародѣйствѣ.

Но въ спискѣ дѣлъ, подвѣдомственныхъ совѣстнымъ судамъ, могущимъ дойти до Верховнаго совѣстнаго суда, недостаетъ одного немаловажнаго пункта, указаннаго въ Учрежденіи 1775 года: жалобы на содержаніе подъ стражею болѣе трехъ дней, безъ допроса, въ преступленіяхъ маловажныхъ. Ни Сперанскій, ни комитетъ этого пропуска, повидимому, не замѣтили.

По проекту 1811 года, рѣшенія Верховнаго уголовнаго суда постановляются „не токмо по словамъ закона, но и по разуму его и по правдѣ". Комитетъ редактировалъ эту статью короче; „Верховный уголовный судъ рѣшаетъ по закону".

Онъ не призналъ возможнымъ допустить, чтобы рѣшенія этого суда въ дѣлахъ обыкновенныхъ уклонялись отъ точныхъ словъ законовъ. Но, въ случаяхъ чрезвычайныхъ, Государь можетъ постановить исключеніе изъ общаго правила и повелѣть Верховному уголовному суду, при самомъ его учрежденіи, рѣшить участь обвиняемыхъ по разуму закона и по правдѣ.

Въ журналахъ комитета нѣтъ никакихъ указаній, какіе чрезвычайные случаи имѣлись въ виду комитетомъ, когда онъ исправлялъ нѣсколько необдуманное постановленіе проекта 1811 г., допуская въ то же время отступленіе отъ строгаго правила: рѣшать по закону, правила, столь необходимаго именно въ дѣлахъ, подвѣдомственныхъ такому судилищу.—Таковы главнѣйшія измѣненія, внесенныя комитетомъ въ проектъ учрежденій 1811 года [1]).

Къ 1829 году обсужденіе проекта учрежденій Правительствующаго и Судебнаго Сената было окончено (хотя и впослѣдствіи комитетъ иногда возвращался къ тому или другому вопросу, относящемуся къ Сенату, въ особенности при обсужденіи проекта реформы губернскихъ учрежденій).

Какъ уже выше было замѣчено,—предсѣдатель комитета постоянно докладывалъ Государю о ходѣ работъ. Нѣкоторыя изъ критическихъ замѣчаній Императора Николая Павловича мы привели выше, но если Онъ не соглашался съ нѣкоторыми подробностями, то съ общими началами и всѣмъ характеромъ предположенной реформы Онъ, очевидно, былъ согласенъ.

Имѣя въ виду это Высочайшее одобреніе предположенной реформы, комитетъ могъ обсудить вопросъ: въ какой очереди слѣдуетъ осуществить поставленныя на очередь реформы, которыя въ большей или меньшей степени должны были коснуться всѣхъ государственныхъ учрежденій, начиная съ Государственнаго Совѣта, причемъ реформа Сената была самая рѣшительная.

---

[1]) Отмѣтимъ еще только два нововведенія: рекетмейстерское присутствіе замѣнено Совѣтомъ оберъ-прокурора (въ Судебномъ Сенатѣ) и министръ, управляющій дѣлопроизводствомъ Правительствующаго Сената, замѣненъ особымъ статсъ-секретаремъ, состоящимъ въ подчиненіи у предсѣдателя Сената.

Комитетъ, обсуждая вопросъ объ очереди, въ коей реформы должны бы были быть приведены въ исполненіе, полагалъ, что придется, вѣроятно, вторично разсмотрѣть выработанные проекты, и что при этомъ пересмотрѣ, а также при обсужденіи ихъ въ Государственномъ Совѣтѣ, будутъ внесены измѣненія и дополненія.

Въ первую очередь долженъ былъ быть, согласно объявленной воли Государя, поставленъ проектъ закона о состояніяхъ.

Затѣмъ: „послѣдуютъ, какъ самыя нужнѣйшія для исправленія давно замѣченныхъ въ настоящемъ устройствѣ неудобствъ: 1) учрежденіе для управленія губерній, во 2-хъ) учрежденія Правительствующаго и Судебнаго Сенатовъ".

„Послѣ разсмотрѣнія учрежденія Судебнаго Сената, комитетъ полагаетъ обратиться къ окончательному опредѣленію круга и образа дѣйствій Комиссіи прошеній, коей ввѣренъ родъ контроля всѣхъ судебныхъ и иногда и правительственныхъ мѣстъ. Потомъ будутъ разсмотрѣны: общее учрежденіе министерствъ и Наказъ министрамъ и, наконецъ, проектъ новаго образованія Государственнаго Совѣта, какъ важнѣйшаго, по многимъ отношеніямъ, установленія, ибо на основаніи мнѣній онаго представляются на Высочайшее утвержденіе всѣ предположенія о дополненіи или измѣненіи существующихъ узаконеній" (журналъ засѣданія 19 января 1830 г. [1]).

[1]) Реформа Сената, такимъ образомъ, была отсрочена. Однако, неустройство Сената оказывалось настолько чувствительнымъ, что необходимо было принять какія либо мѣры, хотя бы и палліативныя, для того, чтобы ускорить теченіе дѣлъ, накоплявшихся въ немъ. Въ 1830 году, комитетъ 6 декабря разсматривалъ записку управлявшаго министерствомъ юстиціи Дашкова „о нѣкоторыхъ преобразованіяхъ въ устройствѣ Правительствующаго Сената и о мѣрахъ къ тому предполагаемыхъ".

Согласно объясненію Дашкова, главная причина неудовлетворительнаго хода дѣлъ въ Сенатѣ заключалась въ недостаткѣ хорошихъ сенаторовъ и вредномъ вліяніи тѣхъ изъ нихъ, которые не имѣютъ или надлежащихъ способностей или довольно свободнаго времени для занятій по Сенату, а затѣмъ безпрерывныя разногласія, которыя по уголовнымъ и гражданскимъ дѣламъ возникаютъ отъ того, что нѣтъ въ засѣданіяхъ Правительствующаго Сената посредника, который бы способствовалъ согласному и на точной силѣ законовъ основанному рѣшенію, постановляя вопросы, обнимающіе все существо дѣла, и охраняя необходимый въ сужденіяхъ порядокъ.

Комитетъ, соглашаясь съ Дашковымъ, призналъ необходимымъ выбрать изъ общаго списка всѣхъ лучшихъ сенаторовъ и назначить 5 или 4 изъ нихъ къ присутствію въ департаментахъ, а изъ прочихъ сенаторовъ составить особое временное Общее собраніе, коему поручить разсмотрѣніе дѣлъ, накопившихся въ первомъ Общемъ собраніи. Тѣхъ же сановниковъ, кои носятъ званіе сенатора, не принимая никакого участія въ дѣлахъ, помѣстить, по списку, въ особый разрядъ, подъ наименованіемъ сенаторовъ неприсутствующихъ, включивъ въ сіе число и тѣхъ, кои пользуются безсрочнымъ отпу-

Въ 1833 или 1834 году, представленъ былъ проектъ реформы Сената сенаторомъ княземъ И. А. Лобановымъ-Ростовскимъ. Этотъ проектъ былъ какъ бы комбинаціей проектовъ Державина и Сперанскаго. Въ проектѣ предлагалось раздѣлить Сенатъ на три учрежденія. Законодательный Сенатъ долженъ былъ замѣнить собою Государственный Совѣтъ и вѣдать „предметы общаго государственнаго законодательства".

Правительствующій Сенатъ долженъ былъ быть высшимъ органомъ управленія, къ коему долженъ былъ перейти кругъ дѣлъ, подвѣдомственныхъ Комитету Министровъ и I департаменту Сената. Наконецъ, Судебный Сенатъ, имѣющій пребываніе отчасти въ С.-Петербургѣ, отчасти въ Москвѣ, долженъ былъ быть „вышнимъ судомъ". Авторъ полагалъ, что насталъ моментъ приступить къ этой реформѣ, ибо изданъ Сводъ Законовъ и „этотъ важный въ государственномъ отношеніи подвигъ влечетъ нынѣ за собою необходимость устроить механизмъ управленія", согласовать данныя Императоромъ Александромъ I новыя правительственныя и судебныя учрежденія съ порядкомъ производства дѣлъ, установленнымъ Петромъ и Екатериной, уменьшить число инстанцій и сократить письмоводство [1]).

Два Монарха одобрили основныя начала реформы Сената, предложенной Сперанскимъ. Но реформа не состоялась. Многолѣтнія работы и обсужденія не привели къ какимъ либо серьезнымъ результатамъ.

Въ 1832 году, когда комитетъ 1826 года прекратилъ свои занятія, и въ теченіе дальнѣйшихъ 17 лѣтъ не было войны, которая могла бы побудить Государя отсрочить реформу, признанную имъ необходимой.

скомъ или одержимы продолжительными болѣзнями, назначить въ департаменты Сената, кромѣ I-го, первоприсутствующихъ, точно опредѣлить ихъ обязанности и права и, наконецъ, обязать назначенныхъ къ присутствію въ департаментахъ сенаторовъ бывать постоянно въ засѣданіяхъ и, даже занятымъ иными по службѣ порученіями сенаторамъ, присутствовать въ Общихъ собраніяхъ каждый разъ, а въ департаментахъ, по крайней мѣрѣ, два раза въ недѣлю.

Замѣчательны мотивы, по которымъ Дашковъ и, соглашаясь съ нимъ, комитетъ не признавали нужнымъ назначить первоприсутствующаго въ I департаментѣ.

Ему де: „ввѣрены собственно дѣла распорядительныя, менѣе сложныя и, посему, не столько подверженны разногласію, какъ уголовныя и гражданскія тяжебныя дѣла".

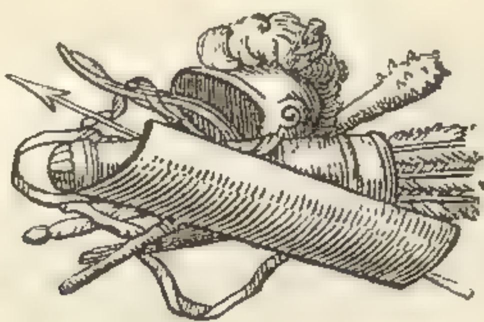
[1]) Проектъ напечатанъ въ „Русскомъ Архивѣ" 1871 года, кн. II.

Финансовое положенiе улучшилось и государственное казначейство могло бы дать необходимыя для осуществленiя реформы средства.

Устранено было и то важное препятствiе къ реформѣ Сената, на которое указывалось и въ Государственномъ Совѣтѣ въ 1811 г. и въ засѣданiяхъ комитета 6 декабря: въ 1833 году былъ утвержденъ Сводъ Законовъ. Хаотическому состоянiю законодательства былъ положенъ конецъ.

Однако Правительствующiй Сенатъ такъ и остался недостроеннымъ памятникомъ стремленiя Верховной власти къ укорененiю законности въ Россiи. Зданiе русскаго государственнаго управленiя было все еще далеко отъ той стройности, которую хотѣли ему придать лучшiе совѣтники двухъ Монарховъ, и страдало смѣшенiемъ властей и тренiемъ колесъ сложнаго и все болѣе усложняющагося механизма.

Къ учрежденiямъ, конкурирующимъ съ Сенатомъ при осуществленiи имъ его высшей задачи, наблюденiя за правдою въ судахъ и закономѣрностью въ администрацiи, прибавилось еще одно: III Отдѣленiе Собственной Его Величества Канцелярiи, и оно въ теченiе всего царствованiя Императора Николая I, нося скромное, сравнительно, названiе, имѣло несравненно болѣе серьезной власти, нежели Сенатъ, носившiй громкiй титулъ „Правительствующаго“.



Отношеніе Сената къ Верховной власти.

Отношеніе Верховной власти къ Сенату по указу 8 сентября 1802 г. Право представленія Сената на изданіе указовъ, противорѣчущихъ прежде изданнымъ законамъ. Инцидентъ 1803 г. Замѣчанія Императора Александра I по поводу медленности дѣлопроизводства въ Сенатѣ. Императоръ Николай I въ Сенатѣ въ 1827 г. „Инцидентъ съ пакетомъ".



Согласно ст. 4 дѣйствующаго Учрежденія Сената единое лицо Императорскаго Величества предсѣдательствуетъ въ Сенатѣ, а на основаніи ст. 197 и 198 „власть Правительствующаго Сената ограничивается единою властію Императорскаго Величества, иной же высшей власти онъ надъ собою не имѣетъ" и „указы Сената исполняются всѣми подчиненными ему мѣстами и лицами какъ собственные Его Императорскаго Величества, и одинъ Государь или именной Его указъ можетъ остановить сенатское повелѣніе. Но если мѣсто или лицо подчиненное въ двухъ одинаковыхъ дѣлахъ усмотритъ разнорѣчащія предписанія Сената, то, не чиня исполненія, докладываетъ о томъ Сенату, который имѣетъ таковыя дѣла, съ объясненіемъ своихъ рѣшеній, вноситъ къ Императорскому Величеству".

Эти постановленія закона, свидѣтельствующія о возможности близкаго общенія между Монархомъ и Сенатомъ, ведутъ свое начало съ первыхъ годовъ XIX столѣтія, когда явился знаменитый указъ 1802 г. о правахъ и обязанностяхъ Сената. Въ этихъ постановленіяхъ отразилось довольно рельефно стремленіе консервативной группы выдающихся политическихъ дѣя-

телей начала царствованія Императора Александра I возвысить значеніе и авторитетъ Сената [1]).

Но этимъ лицамъ удалось ввести въ указъ 1802 г. еще одно важное постановленіе, которое могло еще болѣе сблизить Монарха съ Сенатомъ, давъ послѣднему возможность дѣлать Императору „представленія" относительно Высочайшихъ указовъ, исходящихъ отъ него, относительно ихъ „неудобствъ", неясностей и противорѣчій съ ранѣе распубликованными указами. Это „право представленія на Высочайшіе указы", дарованное Сенату въ 1802 году, фигурировало въ политическихъ произведеніяхъ кн. Щербатова, проектѣ гр. Панина объ учрежденіи Императорскаго Совѣта, проектѣ Екатерины II о преобразованіи Сената, проектѣ при Императорѣ Павлѣ I [2]).

Поэтому вполнѣ естественно, что и гр. Завадовскій, которому пришлось составлять всеподданнѣйшій докладъ Сената о способахъ къ возстановленію его правъ и преимуществъ, поспѣшилъ включить въ него упоминаніе о правѣ представленія на Высочайшіе указы. Въ немъ говорилось слѣдующее [3]): „всѣ добрые государи не оскорбляются представленіемъ имъ истины, покровительствуютъ законы и народное благо вмѣняютъ въ свое собственное; всѣ сіи свойства мы видя въ царствующемъ Государѣ, не можемъ подумать прогнѣвать Его тѣмъ, если испросимъ дозволеніе Сенату, что уже коллегіи по регламенту, палаты по учрежденіямъ имѣютъ, и что отъ Императрицы Екатерины Вторыя въ наказѣ предписано: представлять Государю, если-бы законъ или указъ отъ Него вышелъ противенъ прежде изданнымъ, вреденъ или неясенъ былъ; но когда по представленію о томъ не угодно будетъ отмѣнить, тогда уже исполняется оный безмолвно". Это мѣсто доклада вошло въ указъ 8 сентября 1802 года, который гласилъ: „дозволяется Сенату, если бы по общимъ государственнымъ дѣламъ существовалъ указъ, который былъ бы сопряженъ съ великими неудобствами въ исполненіи, или по частнымъ судамъ несогласенъ съ прочими узаконеніями или же неясенъ, представлять о томъ Императорскому Величеству; но

---

[1]) Тельбергъ, указанная статья, стр. 9.

[2]) Тамъ же, стр. 27—32.

[3]) Чтенія въ Моск. Общ. ист. и древн., 1864, I, стр. 107.

когда по таковому представленію не будетъ учинено перемѣны, то остается онъ въ своей силѣ".

Такимъ образомъ, указъ 1802 года давалъ Сенату возможность входить въ непосредственныя сношенія съ Монархомъ, минуя посредника, которымъ являлся генералъ-прокуроръ. Сенатъ поспѣшилъ воспользоваться этимъ драгоцѣннымъ правомъ, но при первой же попыткѣ потерпѣлъ полное фіаско. Поводъ къ такому шагу Сената былъ данъ докладомъ министра военныхъ силъ, внесенный имъ въ Комитетъ Министровъ, который касался вопроса о томъ, чтобы дворянъ, не дослужившихся до перваго офицерскаго чина, не увольнять въ отставку, пока они не прослужатъ въ унтеръ-офицерскихъ чинахъ, по крайней мѣрѣ, двѣнадцати лѣтъ [1]). Этотъ докладъ былъ разсмотрѣнъ Комитетомъ Министровъ 5 декабря 1802 года и утвержденъ собственноручной подписью Государемъ, предсѣдательствовавшимъ въ Комитетѣ. Затѣмъ докладъ былъ отправленъ въ Сенатъ для опубликованія, гдѣ онъ былъ прочтенъ и записанъ, не встрѣтивъ никакихъ замѣчаній или возраженій. Однако, спустя девять дней послѣ этого, одинъ изъ сенаторовъ, гр. Северинъ Потоцкій, подалъ особое мнѣніе, которое было доложено Государю генералъ-прокуроромъ Державинымъ, признавшимъ это мнѣніе дерзкимъ и нелѣпымъ. Но Государь повелѣлъ доложить мнѣніе гр. Потоцкаго Общему собранію, которое и состоялось 16 января 1803 года. Здѣсь графъ Потоцкій убѣждалъ сенаторовъ воспользоваться предоставленнымъ Сенату, по указу 1802 года, правомъ представленія и войти къ Государю съ всеподданнѣйшимъ докладомъ о томъ, „неблагоугодно ли будетъ повелѣть министрамъ разсмотрѣть вновь столь важное узаконеніе". Не смотря на сопротивленіе генералъ-прокурора, мнѣніе гр. Потоцкаго было принято большинствомъ сенаторовъ. Послѣ этого Державинъ дѣлалъ попытки сломить упорство Сената, настойчиво добивавшагося осуществленія дарованнаго ему права, но онѣ оказались безуспѣшны. Въ мартѣ 1803 года къ Императору Александра I отправилась особая депутація, избранная Сенатомъ для поднесенія перваго сенатскаго представленія, которая была принята Государемъ очень сухо. Императоръ приказалъ огласить въ своемъ присутствіи бумаги, относящіяся къ

[1]) Тельбергъ, стр. 46—47.

дѣлу, и, не вступая съ сенаторами ни въ какія объясненія, просто сообщилъ, что Онъ по этому дѣлу дастъ особый указъ. Послѣдній появился 23 марта 1803 года. Содержаніе его сводилось къ отрицанію у Сената законнаго основанія къ представленію его въ данномъ дѣлѣ, а затѣмъ къ предупрежденію возможности въ будущемъ выступать съ такими представленіями. Указъ 1803 года говоритъ, что право Сената дѣлать всеподданнѣйшія представленія относится только къ законамъ и указамъ, опубликованнымъ до 1802 года, указы же, состоявшіеся послѣ этого срока, должны приниматься Сенатомъ къ безусловному и неотложному исполненію. Такое истолкованіе указа 1802 года лишало право представленія всякаго практическаго значенія и тѣмъ самымъ пресѣкало Сенату возможность пользоваться имъ для охраны закона или контроля надъ министрами.

Послѣ этой единственной въ своемъ родѣ попытки, сношенія Сената съ Монархомъ стали производиться черезъ посредника, которымъ является въ настоящее время министръ юстиціи въ званіи генералъ-прокурора Сената. По нынѣ дѣйствующему учрежденію Сената министръ юстиціи представляетъ Государю Императору всѣ сенатскія дѣла, требующія Высочайшаго разрѣшенія, въ томъ числѣ и дѣла, по которымъ Сенатъ дѣлаетъ постановленіе о представленіи своего заключенія на Высочайшее усмотрѣніе или утвержденіе [1]). Эти дѣла вносятся министромъ юстиціи на Высочайшее благоусмотрѣніе или въ законодательномъ порядкѣ, или въ порядкѣ верховнаго управленія.

Исторія Сената въ XIX столѣтіи показываетъ, что Монархи внимательно слѣдили за дѣятельностью Сената, стремились сгладить нѣкоторыя ея шероховатости и не мало были озабочены тѣмъ, чтобы дѣла въ Сенатѣ разрѣшались быстро, по возможности единогласно.

Цѣлый рядъ Высочайшихъ повелѣній и указовъ, изданныхъ въ первые 60 лѣтъ XIX столѣтія свидѣтельствуетъ, что Монархи внимательно слѣдили по подносимымъ Имъ генералъ-прокурорами во всеподданнѣйшихъ докладахъ свѣдѣніямъ о ходѣ дѣлъ, за внутренними распорядками въ Сенатѣ.

Такъ, уже въ началѣ XIX столѣтія, въ концѣ 1801 года Трощинскій увѣдомилъ генералъ-прокурора Александра Андрее-

[1]) Ст. 173 и 201, 204, 212, 215 Учр. Сен., изд. 1892 г., по прод. 1906 г. и ст. 203 изд. 1892 г.

вича Беклешова о томъ [1]), что „Его Императорское Величество при чтеніи рапортовъ Правительствующаго Сената по дѣламъ, въ прилагаемомъ при семъ спискѣ означеннымъ, Высочайше повелѣть соизволилъ сообщить слѣдующія Его Величества замѣчанія". Среди этихъ замѣчаній оказалось слѣдующее: „разстояніе времени, означенное на выпискахъ при сихъ рапортахъ приложенныхъ, между слушаніемъ дѣла и окончательнымъ подписаніемъ по нихъ опредѣленія, Государь Императоръ находитъ слишкомъ великимъ и медленность канцелярскаго производства означающимъ", а въ одномъ дѣлѣ „такового времени совсѣмъ не означено". 28 декабря 1801 г. послѣдовалъ и указъ Беклешову, въ которомъ говорилось буквально слѣдующее: „Неоднократно уже примѣчалъ Я изъ подносимыхъ Мнѣ отъ Правительствующаго Сената докладовъ и рапортовъ крайнюю медленность канцелярскаго производства, такъ что между резолюціей и подписаніемъ опредѣленія нерѣдко по два и по три мѣсяца проходитъ; а нынѣ къ вящшему утвержденію сего примѣчанія изъ рапорта, поднесеннаго Мнѣ по дѣлу московскаго купца Андрея Большаго Морсова съ каменнымъ мастеромъ Кезою увидѣлъ Я, что резолюція дана апрѣля 1-го, приговоръ подписанъ ноября 29, а рапортъ поднесенъ въ концѣ сего декабря. Обратите на сіе предосудительное канцеляріи сенатской коснѣніе особенное Ваше вниманіе и, сдѣлавъ точнѣйшія понужденія, объявите оберъ-прокурорамъ, что на будущее время отъ нихъ непосредственно въ сей медленности взыщу Я отвѣта".

Въ 1811 году министръ юстиціи разослалъ оберъ-прокурорамъ ордеръ [2]), въ которомъ говорилось: „Его Императорское Величество находя, что въ докладахъ, на Высочайшее разсмотрѣніе подносимыхъ, часто содержатся подробности, не заключающія въ себѣ ничего существеннаго, а смыслъ затемняется излишними повтореніями и неискуснымъ слогомъ, соизволилъ приказать мнѣ, чтобы даны были канцеляріи Сената нѣкоторыя наставленія для сочиненія таковыхъ всеподданнѣйшихъ докладовъ".

Императору, черезъ Комитетъ Министровъ, представлялись свѣдѣнія о томъ, кто изъ сенаторовъ былъ уволенъ въ

---

[1]) Арх. Сен., дѣло М. Ю., 1801 г., № 341.
[2]) Тамъ же, дѣло М. Ю., 1811 г., № 65.

отпускъ, съ сохраненіемъ жалованья, когда именно и на какой срокъ [1]).

Въ 1816 году Государь выразилъ свое недовольство отношеніемъ сенаторовъ къ своимъ обязанностямъ въ особомъ рескриптѣ, данномъ на имя министра юстиціи Трощинскаго [2]). „Дмитрій Прокофьевичъ!" говорилось въ этомъ рескриптѣ. „До



Д. П. Трощинскій.

свѣдѣнія Моего дошло, что сенаторы, даже незанятые никакими должностями, уклоняются отъ присутствія въ Сенатѣ подъ предлогами незаслуживающими уваженія, такъ что нерѣдко слушаетъ дѣло одинъ или два сенатора, да и тѣ пріѣзжаютъ на самое короткое время, отъ чего происходитъ не только медленность въ отправленіи правосудія, но и размноженіе не дѣльныхъ голосовъ, и которыхъ не могло бы случаться во

[1]) Арх. Сен., дѣло М. Ю., 1819 г., № 58.
[2]) Тамъ же, дѣло М. Ю., 1816 г., № 120.

множественномъ числѣ, какъ нынѣ бываетъ, еслибъ дѣла примѣрно разсматриваемы были въ полномъ присутствіи и сужденія по онымъ производились всѣми членами совокупно. Взирая съ недовольствіемъ на таковыя послѣдствія, происходящія, какъ Мнѣ кажется, отъ невниманія къ особеннымъ обязанностямъ службы столь важному званію, каково есть въ государствѣ званіе сенатора, законами предоставленной, повелѣваю Вамъ объявить Мою волю Правительствующему Сенату, дабы всѣ члены онаго, памятуя всегда священный долгъ, присягою на нихъ возлагаемый, старались ревностно и по чистой совѣсти проходить настоящее служеніе свое, для котораго они и въ сіе достоинство возведены; а притомъ Я желаю, чтобы всѣ члены Сената съѣзжались въ собранія и всякій разъ находились въ ономъ положенные Генеральнымъ Регламентомъ часы въ приличныхъ по своей степени занятіяхъ". Далѣе рескриптъ дѣлаетъ исключеніе для министровъ, которымъ должны быть назначены особые дни, когда они будутъ должны присутствовать въ Сенатѣ. Въ заключеніи рескрипта говорится: „Вамъ же наипаче подтверждаю по званію Вашему строго наблюдать за выполненіемъ сего и Мнѣ представлять о всемъ, что будетъ имѣть и самый видъ уклоненія отъ общаго порядка и правосудія". Кромѣ рескрипта Трощинскій получилъ особое Высочайшее повелѣніе, на основаніи котораго онъ былъ долженъ представлять Государю дневныя записки о присутствіи сенаторовъ [1]).

Въ 1818 году вниманіе Государя привлечено было тѣмъ обстоятельствомъ, что „разногласія между сенаторами до того умножились, что почти каждое дѣло изъ департаментовъ переносится въ Общее собраніе, а оттоль въ Государственный Совѣтъ" [2]). Въ виду этого министру юстиціи пришлось сдѣлать нѣсколько указаній относительно уменьшенія подобныхъ разногласій.

Императоръ Николай Павловичъ также обратилъ свое вниманіе на то, чтобы сенаторы аккуратно и своевременно посѣщали присутствія. Однако Императору лично, при посѣщеніи Сената, 10 августа 1827 г., пришлось убѣдиться, что сенаторы

[1]) Объ этомъ рескриптѣ министру юстиціи пришлось напоминать сенаторамъ, въ ордерѣ оберъ-прокурорамъ отъ 2 декабря 1825 г. (Арх. Сен., дѣло М. Ю., 1825 г., № 84).

[2]) Ордеръ министра юстиціи оберъ-прокурорамъ отъ 8 марта 1818 г. (Арх. Сен., дѣло М. Ю., 1818 г., № 125).

собираются не въ положенное Генеральнымъ регламентомъ время. Подробности этого посѣщенія описаны въ рапортѣ оберъ-прокурора Журавлева отъ 10 августа 1827 г. за № 1916 [1]): „сего утра въ 10 часовъ Государь Императоръ, прибывъ въ Правительствующій Сенатъ, изволилъ обойти верхній этажъ, начиная съ комнатъ, занимаемыхъ V департаментомъ, и окончивъ обозрѣніе залою общаго собранія, оттуда отправился обратно, не входя въ I департаментъ. Въ сіе время изъ числа г. г. сенаторовъ находился въ Сенатѣ токмо одинъ П. Г. Дивовъ, который изъ 2 отдѣленія III департамента и сопровождалъ Его Императорское Величество; я же имѣлъ счастіе встрѣтить Государя Императора въ сѣняхъ передъ залою Общаго собранія".— Такое же донесеніе поступило и отъ оберъ-прокурора II департамента Митусова, который сопровождалъ Государя, причемъ Государь спрашивалъ его о времени пріѣзда сенаторовъ въ Сенатъ, на что Митусовъ отвѣчалъ, что они съѣзжаются въ 11-мъ часу.

Болѣе любопытно донесеніе секретаря, надворнаго совѣтника Теряева, бывшаго въ этотъ день дежурнымъ по Сенату. Въ своемъ донесеніи онъ сообщалъ о нижеслѣдующемъ: „Вашему Превосходительству имѣю честь донести, что сего числа бывъ главнымъ дежурнымъ, находился я въ комнатѣ дежурства и усмотря въ исходѣ 10-го часа изъ окошка, что Его Императорское Величество Государь Императоръ съ Исакіевскаго моста въѣхалъ на дворъ Правительствующаго Сената, я вышелъ изъ дежурства въ корридоръ, гдѣ имѣлъ счастіе встрѣтить Его Величество. Когда я доложилъ Государю Императору, что тутъ главное дежурство по Сенату и я сегодня главнымъ дежурнымъ, то Его Величество Высочайше повелѣть мнѣ соизволилъ вести Его по всѣмъ мѣстамъ. Проходя по лѣстницѣ, Государь Императоръ спрашивалъ меня, въ которомъ часу съѣзжаются г.г. сенаторы и началось ли уже гдѣ либо присутствіе? Я отвѣчалъ, что съѣзжаются обыкновенно въ 10 часовъ, и что я, находясь въ дежурствѣ, не былъ въ департаментѣ и не знаю, началось ли гдѣ присутствіе. По прибы-

[1]) Свѣдѣнія объ этомъ посѣщеніи (хотя и съ нѣкоторыми пробѣлами) приводятся въ сообщеніи А. В. Безроднаго „Историческіе матеріалы изъ С.-Петербургскаго Сенатскаго Архива", стр. 253—258 (Журналъ М. Ю., 1896 г., февраль). См. Арх. Сен., дѣло М. Ю., 1827 г., № 156.

тіи въ залу присутствія V-го департамента 3 отдѣленія Государь Императоръ, осмотрѣвъ оную сказалъ: „Никого еще нѣтъ", я отвѣчалъ, что на сей недѣлѣ, по случаю вакантнаго времени, г.г. сенаторы присутствуютъ во 2-мъ отдѣленіи сего департамента, причемъ объяснилъ порядокъ, какимъ образомъ присутствуютъ въ вакантное время; потомъ Его Величество осмотрѣвъ канцелярію сего отдѣленія, и выходя изъ онаго во 2-е отдѣленіе, изволилъ сказать мнѣ, все походитъ на кабакъ. Во 2-мъ отдѣленіи найдя двухъ оберъ-секретарей Аксенова и Молчанова, спросилъ перваго о фамиліи его. Потомъ приказалъ мнѣ вести Его Величество далѣе, прошелъ черезъ канцелярію 2-го отдѣленія въ 1-е и не найдя и здѣсь никого изъ сенаторовъ, сказалъ мнѣ: и здѣсь нѣтъ никого! Подойдя же къ столу оберъ-прокурора изволилъ прочитать реестръ вступившимъ вчерашняго числа бумагамъ. Отсюда Его Величество, проходя во II-й департаментъ, замѣтилъ, что вездѣ и все нечисто. Во II-мъ департаментѣ Государь Императоръ спросилъ правящаго должность оберъ-прокурора Митусова, есть ли присутствіе и когда пріѣзжаютъ сенаторы? и выслушавъ его отвѣтъ, что присутствіе будетъ и сенаторы должны скоро собраться, пошелъ во 2-е отдѣленіе III-го департамента, гдѣ нашелъ оберъ-прокурора Владиславлева и сенатора Павла Гавриловича Дивова, Его Величество изволилъ говорить съ сими послѣдними и прошелъ черезъ 1-е отдѣленіе III департамента, въ Общее собраніе".

Результатомъ посѣщенія Государя были: во-первыхъ повелѣніе Его объ отдѣлкѣ и приведеніи въ порядокъ помѣщеній Сената, а во-вторыхъ предложеніе министра юстиціи Сенату, въ которомъ онъ объявилъ Высочайшую волю „г.г. сенаторамъ собираться безотговорочно въ указные часы по регламенту, и о тѣхъ, кои сего не исполняютъ, узнавъ причину, доносить Мнѣ при еженедѣльныхъ табеляхъ".

Министръ юстиціи представилъ Государю всеподданнѣйшій докладъ, въ которомъ указывалъ, что по Генеральному Регламенту въ коллегіи постановлено съѣзжаться въ самые кратчайшіе дни въ 6-мъ часу, а въ долгіе—въ 8 часу и быть по 5 часовъ. Поэтому нѣкоторые сенаторы пріѣзжаютъ въ Сенатъ въ 6 часовъ, а другіе—въ 8. „Генеральный Регламентъ", докладывалъ министръ юстиціи, „изданъ въ 1720 году. Въ те-

ченіе 100 лѣтъ и образъ жизни и время занятій у насъ вовсе измѣнилось. Поэтому признавая, что „главное дѣло въ засѣданіяхъ по регламенту состоитъ въ томъ, чтобы они продолжались не менѣе 5 часовъ, а слишкомъ ранніе пріѣзды въ Сенатъ, не будучи для пользы службы необходимы, для сенаторовъ особливо престарѣлыхъ тягостны", министръ юстиціи спрашивалъ, не благоугодно ли будетъ Его Величеству назначить опредѣленный часъ 9 или 10, съ тѣмъ, чтобы въ первомъ случаѣ засѣданія продолжались до 2-хъ, а во второмъ до 3-хъ часовъ.

Статсъ-секретарь Муравьевъ сообщилъ министру юстиціи Высочайшую волю о томъ 1) „чтобы впредь сенаторы съѣзжались въ присутствіе Правительствующаго Сената непремѣнно въ 9 часовъ утра, и оставались въ ономъ, доколѣ слушаніе и рѣшеніе предложенныхъ дѣлъ того потребуетъ, 2) чтобы чиновники канцеляріи Сената для того собирались къ ихъ должностямъ непремѣнно въ 8 часовъ утра".

Однако спустя мѣсяцъ послѣ своего посѣщенія Сената, Императоръ Николай I, черезъ статсъ-секретаря Муравьева, спросилъ министра юстиціи, почему онъ, при своихъ еженедѣльныхъ вѣдомостяхъ не представляетъ таблицъ объ опоздавшихъ и не бывшихъ въ присутствіи сенаторахъ. По этому поводу министръ юстиціи князь Лобановъ-Ростовскій представилъ всеподданнѣйшую докладную записку, въ которой доносилъ, что „въ послѣднія двѣ недѣли, за которыя не представлены мною таблицы, всѣ сенаторы здѣшнихъ департаментовъ, не имѣющіе другихъ должностей, пріѣзжали въ присутствіе не позже 9 часовъ, опоздали же нѣкоторые, а другіе совсѣмъ не присутствовали по занятію другими дѣлами, кромѣ двухъ не прибывшихъ въ свое время за слабостью здоровья; по Московскимъ же департаментамъ, исключая находящихся въ отпускѣ, въ командировкѣ, одержимыхъ болѣзнію и имѣющихъ другія занятія, всѣ вообще собирались въ положенное время; одинъ только два раза опоздалъ безъ объясненія причины. Не желая навлечь гнѣва Вашего Величества на сенаторовъ, не исполнившихъ въ точности Высочайшаго повелѣнія, я удержался представленіемъ помянутыхъ таблицъ, которыя нынѣ при семъ подносятся".

Государь, разсмотрѣвъ объясненія министра юстиціи, вновь подтвердилъ ему о строгомъ наблюденіи за тѣмъ, чтобы сена-

торы пріѣзжали въ присутствіе непремѣнно въ положенные 9 часовъ, и чтобы объ опоздавшихъ онъ доносилъ Его Императорскому Величеству каждую недѣлю.

Въ царствованіе же Императора Николая I имѣла мѣсто единственная въ своемъ родѣ любопытная попытка группы сенаторовъ войти въ непосредственныя сношенія съ Монархомъ, минуя посредника—генералъ-прокурора. Поводъ къ этой попыткѣ дали нѣкоторыя дѣйствія генералъ-прокурора. Эта попытка обратила на себя вниманіе Государя, который и предложилъ Государственному Совѣту дать свое заключеніе объ этомъ инцидентѣ, который можно назвать „инцидентомъ съ пакетомъ“ [1]).

Въ Высочайшемъ рескриптѣ, данномъ на имя предсѣдателя Государственнаго Совѣта князя Лопухина 25 марта 1826 года, говорится слѣдующее: „Доставленъ Мнѣ пакетъ съ надписью Его Императорскому Величеству Сената 1-го отдѣленія III департамента отъ сенаторовъ Всеподданнѣйшее представленіе. Поступленіе ко Мнѣ бумаги въ видѣ, столь необыкновенномъ, никакимъ кореннымъ закономъ не допущенномъ, не могло не удивить Меня. Препровождая съ симъ къ вамъ пакетъ сей, повелѣваю: дабы Государственный Совѣтъ въ особенномъ своемъ засѣданіи оный распечаталъ, заключающееся въ немъ зрѣло разсмотрѣлъ, и, внимательно сообразивъ и предметъ, и ходъ дѣла съ точными словами и основаніемъ закона, заключеніе свое какъ о дѣлѣ самомъ, такъ и дѣйствіи въ семъ случаѣ сенаторовъ 1-го отдѣленія III департамента немедля представилъ ко Мнѣ особымъ журналомъ на разсмотрѣніе“.

Такое особенное собраніе Государственнаго Совѣта состоялось 27 марта 1826 года [2]). На этомъ собраніи былъ выслушанъ приведенный выше Высочайшій рескриптъ на имя князя Лопухина, а затѣмъ былъ вскрытъ и пакетъ, въ которомъ оказались всеподданнѣйшее письмо, подписанное сенаторами Алексѣемъ Болотниковымъ, Аркадіемъ Нелидовымъ, Павломъ Дивовымъ, Иваномъ Соколовымъ и Петромъ Щулеповымъ, и подписанное ими же всеподданнѣйшее представленіе. Въ своемъ всеподданнѣйшемъ представленіи сенаторы 1 отдѣленія III департамента жаловались на министра юстиціи и подробно излагали при-

---

[1]) Подробности взяты изъ дѣлъ Госуд. Совѣта (по Общему собранію) 1826 года, № 2 и 3.
[2]) Книга журналовъ Общихъ собраній 1822—1830 г., листы 93—99.

чины, побудившія ихъ обратиться къ Монарху съ этой жалобой. Они указывали, что мнѣніемъ Государственнаго Совѣта, Высочайше утвержденнымъ 8 февраля 1822 года, постановлено: „во всемъ, что относится до должности опекъ въ губерніяхъ, отъ Польши присоединенныхъ и въ Малороссійскихъ, руководствоваться тѣми же узаконеніями, которыя уже изданы и впредь издаваться будутъ на сей предметъ и для Великороссійскихъ губерній". Сенаторы 1-го отдѣленія полагали, что „постановленіе сіе, по точнымъ словамъ онаго, относится единственно до должности опекъ и образа управленія оныхъ въ вышеупомянутыхъ губерніяхъ, ибо о томъ, чтобы вмѣстѣ съ тѣмъ отмѣнялись и узаконенія, на основаніи коихъ, по правамъ тому краю Всемилостивѣйше дарованнымъ, имѣнія по взысканіямъ отдаются въ традицію, а не продаются, во мнѣніи Государственнаго Совѣта ничего не сказано, а потому въ разныхъ случаяхъ, доходившихъ до Сената, о продажѣ имѣнія малолѣтнихъ, не находя во мнѣніи совѣтскомъ, чтобы таковая продажа была разрѣшена, и полагалъ онъ по прежнему порядку: испросить на то Высочайшее соизволеніе". По словамъ сенаторовъ такой порядокъ былъ соблюденъ по дѣлу о продажѣ имѣнія малолѣтнихъ Радзіевскихъ: въ 1823 г. былъ составленъ соотвѣтствующій всеподданнѣйшій докладъ Сената, который былъ пропущенъ министромъ юстиціи, разсматривался въ Государственномъ Совѣтѣ, мнѣніе котораго было утверждено 9 марта 1825 года. Но затѣмъ министръ юстиціи измѣнилъ свой взглядъ. Когда разрѣшались два подобныя дѣла о продажѣ имѣнія малолѣтнихъ, то министръ юстиціи въ своихъ предложеніяхъ Сенату сталъ проводить тотъ взглядъ, что, согласно приведенному мнѣнію Государственнаго Совѣта, продажа имѣнія малолѣтнихъ, и въ польскихъ губерніяхъ, какъ и въ великороссійскихъ, должна производиться съ одного разрѣшенія Сената безъ составленія всеподданнѣйшаго доклада. Такая точка зрѣнія министра юстиціи не была принята Сенатомъ, и эти два дѣла были перенесены въ Общее собраніе, гдѣ большинствомъ голосовъ были рѣшены согласно съ мнѣніемъ министра юстиціи. Однако 1-е отдѣленіе III-го департамента, имѣя въ виду, что „и рѣшенія Общаго собранія, когда вопросъ настоитъ о поясненіи закона, получаетъ силу самаго закона не иначе, какъ съ Высочайшаго утвержденія, каковаго на тѣ рѣшенія еще не было", рѣшило руководство-

ваться тѣми же узаконеніями и, „не смѣя толковать или пояснять оныхъ и держась прежняго своего мнѣнія, таковую же резолюцію положило и по вновь вступившему дѣлу о продажѣ имѣнія малолѣтнихъ Рожнятовскихъ, т. е. испросить на то Высочайшее соизволеніе“. Однако министръ юстиціи, черезъ оберъ-прокурора, далъ предложеніе въ смыслѣ прежнихъ своихъ предложеній и въ концѣ его присовокупилъ: „въ противномъ случаѣ онъ вынужденъ будетъ о настоящемъ безпорядкѣ довести до Высочайшаго свѣдѣнія“. Это заключеніе министра юстиціи побудило сенаторовъ 1 отдѣленія III-го департамента представить на благоусмотрѣніе Монарха всеподданнѣйшее письмо нижеслѣдующаго содержанія: „Всемилостивѣйшій Государь! Сенатъ, исполняя законъ по совѣсти и по крайнему разумѣнію своему, можетъ иногда не точнымъ разумѣніемъ онаго подвергнуть себя Милосердному гнѣву своего Монарха и съ должною вѣрноподданническою покорностію и благоговѣніемъ приметъ оный, но не считаетъ, чтобы министръ юстиціи былъ вправѣ упрекать его въ безпорядкахъ за несогласіе съ его мнѣніемъ и съ рѣшеніемъ Общаго собранія, тогда какъ министръ юстиціи, послѣ уже распубликованія мнѣнія Государственнаго Совѣта, пропустилъ докладъ о продажѣ имѣнія Радзіевскихъ, слѣдовательно и находилъ тогда, что Высочайшее соизволеніе было на то нужно; а послѣдовавшія затѣмъ по двумъ дѣламъ рѣшенія Общаго собранія III департаментъ не смѣлъ принять въ видѣ поясненія закона, ибо они не получили еще Высочайшаго утвержденія, а потому Сенатъ и осмѣливается Всеподданнѣйше просить о Всемилостивѣйшемъ охраненіи достоинства Сената отъ подобныхъ изреченій со стороны министра юстиціи“.

Изложивъ сущность конфликта съ министромъ юстиціи, сенаторы 1 отдѣленія III департамента дали любопытныя свѣдѣнія о дальнѣйшихъ перипетіяхъ этого конфликта. Составивъ и подписавъ проектъ всеподданнѣйшаго представленія, сенаторы отдали его для внесенія, согласно установленному порядку, въ журналъ и для заготовленія доклада. Но министръ юстиціи двумя предписаніями оберъ-прокурору не только остановилъ докладъ, но и отказалъ сенаторамъ въ требованіи ихъ къ подписанію журналовъ, въ которыхъ заключались ихъ резолюціи, подъ тѣмъ предлогомъ, что журналы остановлены министромъ юстиціи. Сенаторы не могли получить и копій съ двухъ предписаній

министра юстиціи. По этому поводу сенаторы объясняли, что „по порядку, закономъ установленному, министръ юстиціи и оберъ-прокуроръ могутъ не пропустить опредѣленія; журналъ же оставленъ въ непосредственной зависимости сенаторовъ, ибо въ оный вносятся всѣ сужденія и дѣйствія засѣданія, потому онъ и оберъ-прокуроромъ не скрѣпляется, а оберъ-секретаремъ; канцелярія же хотя и состоитъ подъ непосредственнымъ начальствомъ министра юстиціи, но, не будучи собственная его канцелярія, а сенатская, не можетъ уклоняться отъ исполненія приказаній сенаторскихъ, особливо же отъ внесенія въ журналъ данныхъ ими резолюцій, согласны ли они, или хотя и противны мнѣнію министра, которому также закономъ не дано власти останавливать журнала подписаніемъ, ибо, въ случаѣ несогласія его на данную резолюцію, имѣетъ онъ право остановить дѣйствіе и по подписанному журналу. Въ предписаніи къ оберъ-прокурору министръ юстиціи ставитъ предлогомъ въ семъ случаѣ то, что будто Сенатъ въ проектѣ доклада своего, вопреки законовъ, оговариваетъ и обсуживаетъ его мнѣніе; но Ваше Императорское Величество милостиво усмотрѣть изволите, что Сенатъ излагаетъ только весь ходъ дѣла, о коемъ настоитъ вопросъ, и излагаетъ то передъ Вашимъ Величествомъ, прося о Всемилостивѣйшемъ охраненіи его отъ несовмѣстныхъ съ достоинствомъ сего мѣста изрѣченій министра юстиціи, который въ изложеніи отзывовъ своихъ насчетъ Сената едва не сравниваетъ его съ канцеляріею. Сенаторы, будучи такимъ образомъ стѣснены въ дѣйствіи своемъ отъ министра юстиціи и оставаясь въ недоумѣніи, не превосходятъ ли распоряженія его въ отношеніи ихъ предѣловъ данной ему законной власти, осмѣливаются довести о томъ до Высочайшаго Вашего Императорскаго Величества свѣдѣнія черезъ посредство статсъ-секретаря и вмѣстѣ съ тѣмъ поднесть всеподданнѣйшее свое представленіе, остановленное по Сенату министромъ юстиціи".

Государственный Совѣтъ ознакомился съ содержаніемъ указанныхъ документовъ и пришелъ къ тому заключенію, что Государю благоугодно имѣть заключеніе Совѣта: 1) о самомъ дѣлѣ и 2) о дѣйствіи сенаторовъ 1 отдѣленія III департамента. Для точнаго исполненія Монаршей воли Государственный Совѣтъ призналъ необходимымъ имѣть все производство Сената о продажѣ имѣнія Рожнятовскихъ и объясненія министра юстиціи,

который словесно заявилъ, что онъ, въ дополненіе къ генералъ-прокурорской инструкціи, имѣетъ Высочайшія повелѣнія и даже секретныя, которыя могутъ быть неизвѣстны Государственному Совѣту. Поэтому Совѣтъ положилъ испросить Высочайшее соизволеніе: 1) на истребованіе изъ Сената подлиннаго дѣла съ краткою запискою о продажѣ имѣнія Рожнятовскихъ и всѣхъ предписаній, данныхъ министромъ юстиціи по этому дѣлу оберъ-прокурору; 2) на истребованіе отъ министра юстиціи объясненія, согласно его отзыву, противъ жалобы сенаторовъ; при чемъ доставилъ бы онъ выписку изъ законовъ, подкрѣпляющихъ дѣйствія его, изложенныя въ жалобѣ; 3) на истребованіе отъ сенаторовъ 1-го отдѣленія III департамента объясненія, какимъ закономъ руководствовались они въ отправленіи бумагъ своихъ Его Императорскому Величеству въ необыкновенномъ видѣ, и 4) на разсмотрѣніе вышеуказанныхъ свѣдѣній предварительно въ Соединенныхъ департаментахъ законовъ и гражданскихъ дѣлъ.

Государю Императору благоугодно было начертать въ началѣ журнала Государственнаго Совѣта: „Неправильно; по смыслу рескрипта кн. Лопухину велѣно Мною разсмотрѣть сперва, какимъ образомъ могъ до Меня дойти подобный пакетъ; стало, прежде чѣмъ говорить о содержаніи онаго, должно было рѣшить: могъ ли подобный пакетъ до Меня симъ порядкомъ дойти?“. Отдѣльные пункты заключенія Государственнаго Совѣта перемѣчены Государемъ слѣдующимъ образомъ: противъ 1-го пункта поставлена карандашемъ цифра 2, противъ 2-го пункта — цифра 3, а противъ 3-го — цифра 1 со слѣдующимъ оригинальнымъ собственноручнымъ Высочайшимъ замѣчаніемъ на поляхъ: „Самое первое дѣйствіе — ибо пакетъ былъ запечатанъ, стало слѣдуетъ сперва знать, зачѣмъ онъ поступилъ туда, куда не слѣдовало“.

Всѣ эти Высочайшія повелѣнія были заслушаны въ Общемъ собраніи Государственнаго Совѣта, которое состоялось 5 апрѣля 1826 г., при чемъ былъ поставленъ вопросъ: „не благоугодно ли будетъ Государственному Совѣту приступить къ немедленному разсмотрѣнію сего обстоятельства и сообразить дѣйствіе сенаторовъ съ существующими законами, о случаяхъ и порядкѣ, въ которыхъ они могутъ по дѣламъ службы прямо представлять Императорскому Величеству“. Однако Общее собраніе

пришло къ тому выводу, что прежде всего долженъ быть разрѣшенъ вопросъ о томъ, могъ ли пакетъ дойти до Его Величества въ томъ порядкѣ, въ какомъ онъ дошелъ, при чемъ онъ долженъ быть немедленно разрѣшенъ въ Соединенныхъ департаментахъ законовъ и гражданскихъ дѣлъ.

Департаменты посвятили этому вопросу засѣданія 5 и 12 мая, а 17 мая состоялось Общее собраніе Государственнаго Совѣта, въ которомъ былъ заслушанъ журналъ департаментовъ. Общее собраніе ознакомилось съ законами, которые опредѣляютъ должность, права и преимущества Сената, сенаторовъ и генералъ-прокурора, и пришло къ тому заключенію, что „съ одной стороны власть Сената, какъ сказано въ законѣ, ограничивается одною властію Императорскаго Величества“, а потому „Его единое лицо предсѣдаетъ въ Сенатѣ“, „съ другой же стороны все производство дѣлъ по Сенату, какъ-то: доклады, рапорты и меморіи должны доходить до свѣдѣнія Императорскаго Величества не иначе какъ чрезъ генералъ-прокурора или министра юстиціи“. Поэтому Государственный Совѣтъ полагалъ, что сенаторы 1 отдѣленія III департамента, по строгому смыслу закона, направили пакетъ не въ надлежащемъ порядкѣ. Свой докладъ или представленіе Государю, съ объясненіемъ (по силѣ указа 1722 г.) причинъ, побудившихъ сенаторовъ остаться при своемъ мнѣніи, по дѣлу Рожнятовскихъ, съ жалобой на выраженіе министра, сенаторы могли поднести на Высочайшее благоусмотрѣніе не иначе какъ черезъ министра юстиціи, какъ генералъ-прокурора (указъ 19 сентября 1774 г., § 79). Послѣдній, по силѣ генералъ-прокурорской инструкціи, не долженъ былъ отказывать сенаторамъ въ ихъ желаніи, хотя бы дѣло и противно ему показалось (указъ 27 января 1722 г., § 23). Что касается до дѣйствій канцелярій Сената, то ихъ слѣдовало огласить въ Общемъ собраніи Сената (указъ 8 сентября 1802 г., § 94).

Государственный Совѣтъ находилъ, что у сенаторовъ 1 отдѣленія III департамента было два пути для доведенія до Высочайшаго свѣдѣнія о тѣхъ затрудненіяхъ по части канцеляріи Сената, которыя произошли въ ихъ департаментахъ, но они не могли воспользоваться ни тѣмъ, ни другимъ путемъ. Первый путь имъ былъ прегражденъ тѣмъ, что то представленіе, которое было приложено къ ихъ прошенію, они первоначально

предполагали поднести на Высочайшее усмотрѣніе черезъ министра юстиціи въ видѣ доклада. Но этотъ докладъ былъ возвращенъ имъ съ предписаніемъ оберъ-прокурору о томъ, что „дѣлопроизводители не могутъ безъ нарушенія должности приступить къ сочиненію какихъ либо бумагъ, ни къ скрѣпѣ оныхъ, а потому и остается въ волѣ сенаторовъ дать своему заключенію дальнѣйшее движеніе способомъ, какой они за лучшій признаютъ, безъ всякаго токмо участія канцеляріи“. Это предписаніе преградило сенаторамъ и второй путь. Хотя по точной силѣ указа 8 сентября 1802 г. сенаторы и должны предлагать Сенату объ упущеніи законнаго порядка въ сенатской канцеляріи, состоящаго, между прочимъ, и въ свободномъ записываніи сенаторами своихъ мнѣній въ журналы, однако въ данномъ случаѣ этотъ порядокъ былъ пріостановленъ предписаніемъ министра юстиціи, и сенаторы уже не могли оглашать о томъ въ Общемъ собраніи Сената.

О дальнѣйшихъ послѣдствіяхъ „инцидента съ пакетомъ“ нѣтъ никакихъ свѣдѣній. Попытка сенаторовъ найти доступъ къ Монарху, помимо генералъ-прокурора, не имѣла реальныхъ послѣдствій, и сношенія Монарха и Сената попрежнему оказывались возможными только при помощи посредника—министра юстиціи.

Взгляды Императоровъ на Сенатъ и его дѣятельность находили свое выраженіе въ резолюціяхъ, которыя Они полагали на журналахъ Комитета Министровъ, разсматривавшаго дѣла, поступавшія изъ Сената или касавшіяся дѣйствій Сената.

Такъ вятскій губернаторъ въ отчетахъ за 1884—1885 г.г. [1]) доносилъ, что уѣздныя земскія собранія Орловское и Слободское произвольно опредѣлили доходность казенныхъ лѣсовъ болѣе чѣмъ вдвое противъ прежнихъ нормъ и обложили ихъ высшимъ сборомъ. Губернаторъ опротестовалъ эти распоряженія, и дѣло перешло на разсмотрѣніе Сената. Государь одобрилъ протестъ губернатора помѣткой „правильно“, а затѣмъ начерталъ: „надѣюсь, что Сенатъ обратитъ на эту неправильность вниманіе“. Затѣмъ Сенатъ отмѣнилъ постановленія земствъ, поручивъ Вятскому губернскому земскому собранію произвести провѣрку сравнительной доходности казенныхъ лѣсовъ. Губерн-

[1]) Историческій Обзоръ дѣятельности Комитета Министровъ, т. IV, сост. Тхоржевскимъ, стр. 75.

ское собраніе не сдѣлало этой повѣрки, признало правильными основанія раскладки, принятыя уѣздными земствами, и губернаторъ опять представилъ дѣло въ Сенатъ. Когда Государь пожелалъ узнать о дальнѣйшей судьбѣ этого дѣла и написалъ „что рѣшено?“, то министръ юстиціи объяснилъ, что Сенатъ вновь отмѣнилъ постановленія земскаго собранія, подтвердивъ свои прежнія указанія.

Въ царствованіе Императора Николая I недовольство Государя Сенатомъ проявлялось еще и тогда, когда на Его воззрѣніе представлялись опредѣленія Сената, черезъ Комитетъ Министровъ и съ его заключеніями. Тогда Государю угодно было ставить такія резолюціи, которыя несомнѣнно свидѣтельствовали о Его недовольствѣ Сенатомъ [1]). Такъ, нѣкій Марковъ жаловался на владимірскаго губернатора, гр. Апраксина, и Сенатъ назначилъ послѣднему нѣсколько выговоровъ и замѣчаній со внесеніемъ ихъ въ формуляръ. Комитетъ Министровъ не согласился съ такимъ опредѣленіемъ Сената и оправдалъ поведеніе Апраксина. Тогда Государь написалъ: „Я изъ сего вижу, что съ какой неосновательностью Сенатомъ было поступлено при семъ случаѣ, а такъ какъ отъ несправедливаго такого рѣшенія помрачена честь благороднаго человѣка совершенно невиннаго, то Я требую, чтобы дѣло сіе было внесено немедля въ Государственный Совѣтъ, гдѣ войти въ разсмотрѣніе, что могло побудить Сенатъ къ такому отступленію отъ закона, и кто причиной кривому рѣшенію? На мнѣніе Комитета согласенъ.“ Когда Государь, черезъ Комитетъ Министровъ, узнавалъ о нарушеніяхъ порядка въ Сенатѣ, то Онъ выражалъ свое недовольство довольно характерными резолюціями на журналахъ Комитета Министровъ. Такъ, Комитету Министровъ пришлось разсматривать предложеніе министра юстиціи о перемѣщеніи двухъ сенаторовъ Болгарскаго и Сумарокова изъ одного департамента въ другой и сдѣланіи имъ замѣчанія, объ увольненіи отъ должности оберъ-секретаря, о строгомъ выговорѣ секретарю и о требованіи пересмотрѣть дѣло въ Общемъ собраніи. Такое предложеніе было вызвано тѣмъ, что сенаторы приписали на опредѣленіи Сената слова, которыхъ въ журналѣ засѣданія не было, и которыя противорѣчили резолюціи Сената;

[1]) Ист. обз. дѣят. Ком. Мин., т. V, ч. 1, сост. С. М. Середонинъ, стр. 93 и слѣд.

такая приписка поставила въ затрудненіе гражданскую палату, когда ей пришлось исполнять указъ Сената, и тогда возникъ вопросъ, виноваты ли въ этомъ сенаторы, которые рѣшились сдѣлать эту приписку послѣ пропуска оберъ-прокуроромъ указа къ исполненію или до пропуска. Но дѣло осталось невыясненнымъ, и это дало поводъ Комитету Министровъ нѣсколько смягчить предложеніе управляющаго Министерствомъ юстиціи, ограничившись строгимъ замѣчаніемъ сенаторамъ и выговоромъ секретарю. Государь написалъ: „Согласенъ, но господамъ сенаторамъ въ Общемъ собраніи всѣхъ сенаторовъ объявить выговоръ; ибо если въ верховномъ судилищѣ Имперіи могутъ случаться подобные безпорядки и оные оставить безъ взысканія, чего ожидать отъ низшихъ“. Въ другомъ случаѣ Сенатъ сомнѣвался относительно того, нужно ли судить бывшаго новгородскаго губернатора Жеребцова за безпорядки и упущенія, совершенные по должности до манифеста 1826 г., или простить его. Комитетъ Министровъ высказался за послѣднее, и Государь написалъ „совершенно такъ; вольно было Сенату толковать рѣшеніе, совершенно ясное, въ противномъ смыслѣ, Я не могу понять, что могло къ сему побудить“.

Судя по резолюціямъ, которыя Государь давалъ по тѣмъ сенатскимъ дѣламъ, которыя восходили на Его разсмотрѣніе черезъ Комитетъ Министровъ, Онъ сравнительно часто измѣнялъ приговоры Сената, обыкновенно смягчая ихъ, если матеріальный вредъ, причиненный преступленіемъ, оказывался ничтожнымъ, если лѣта подсудимаго были невелики, прежняя его служба хороша и пр. [1]).

Но если Императоръ Николай I строго относился ко всякой ошибкѣ Сената, зато изъ Его резолюцій видно также, что Онъ требовалъ отъ служащихъ и неслужащихъ лицъ должнаго почтенія къ Сенату. Такъ, когда гр. Воронцовъ жаловался Государю на притѣсненія, чинимыя Сенатомъ таврическому губернатору и губернскому правленію по нѣкоторымъ дѣламъ, и выражался, что откупщики всегда пользуются покровительствомъ Сената, то Комитетъ Министровъ, которому пришлось разсматривать это дѣло по Высочайшему повелѣнію, высказался

[1]) Ист. обз. дѣят. Ком. Мин., т. IV, ч. 1, стр. 99—101.

въ томъ смыслѣ, что гр. Воронцову не слѣдовало позволять себѣ такихъ выраженій. Государь далъ резолюцію, въ которой между прочимъ говорилъ: „рескриптъ гр. Воронцову изготовить, въ коемъ предостеречь его, дабы впредь въ выраженіяхъ своихъ былъ остороженъ“.

Въ исторіи Сената до 1850 г. извѣстенъ только одинъ случай, когда сенаторы Петербургскихъ департаментовъ, да и то не одни, а совмѣстно съ Государственнымъ Совѣтомъ и Святѣйшимъ Синодомъ, обращались къ Монарху непосредственно. Это событіе относится къ моменту полученія подписаннаго Императоромъ Александромъ I въ Парижѣ Манифеста (18 мая 1814 г.) о прекращеніи войны съ Франціею и о водвореніи всеобщаго мира въ Европѣ. 25 апрѣля 1814 года состоялось чрезвычайное Общее собраніе Государственнаго Совѣта, Святѣйшаго Синода и Правительствующаго Сената [1]), въ которомъ „Синодъ, Совѣтъ и Сенатъ, упреждая единодушное рвеніе всѣхъ сословій Россіи, постановили: 1) принести Государю Императору отъ лица торжествующей Россіи всеподданнѣйшее поздравленіе и живѣйшую благодарность за всѣ великіе труды, подъятые Имъ для усугубленія славы и благоденствія державы Его; 2) приложить къ священному Имени Его титулъ Благословеннаго, тѣмъ болѣе приличный скромности и благочестивому смиренію Государя Императора, что великіе подвиги Его очевидно ознаменованы покровительствомъ Высшаго Промысла, и 3) для преданія потомству настоящей славы Россіи и сердечной благодарности къ Виновнику оной, выбить медаль и воздвигнуть въ престольномъ градѣ памятникъ съ надписью „Александру Благословенному, Императору Всероссійскому, Великому державъ Возстановителю отъ признательной Россіи“. Однако Императоръ не согласился принять титулъ Благословеннаго и не далъ своего согласія на сооруженіе памятника, отвѣтивъ на ходатайство Синода, Совѣта и Сената слѣдующимъ указомъ: „Внимая посланному мнѣ отъ Святѣйшаго Синода, Государственнаго Совѣта и Правительствующаго Сената прошенію о воздвигнутіи Мнѣ въ престольномъ градѣ памятника и принятіи наименованія Благословенный, не могу Я въ

[1]) Государственный Совѣтъ 1801—1901 г. Составлено въ Государственной Канцеляріи, С.-Петербургъ, 1901 г., стр. 27 и 28.

глубинѣ души Моей не почувствовать величайшаго удовольствія, видя съ одной стороны дѣйствительно совершившееся надъ Нами благословеніе Божіе, а съ другой—чувствованія Россійскихъ Государственныхъ сословій, подносящихъ Мнѣ имя, самое для Меня лестнѣйшее: ибо всѣ старанія и помышленія души Моей стремятся къ тому, чтобы теплыми молитвами призывать на себя и на ввѣренный Мнѣ народъ Божеское благословеніе и чтобы быть благословляемому отъ любезныхъ мнѣ вѣрноподданныхъ Моихъ и всеобще отъ всего рода человѣческаго. Сіе самое есть верхъ Моихъ желаній и Моего благополучія. Но при всемъ тщаніи Моемъ достигнуть до сего, не позволяю Себѣ, яко человѣкъ, дерзновеніе мыслить, что Я уже достигъ до того и могу смѣло званіе сіе принять и носить. Тѣмъ паче почитаю Я оное съ правилами и образомъ мыслей Моихъ несогласнымъ, что всегда и вездѣ преклоняя вѣрноподданныхъ Моихъ къ чувствамъ скромности и смиренію духа, Самъ первый покажу несоотвѣтствующій тому примѣръ. Сего ради, изъявляя совершенную Мою признательность, убѣждаю Государственныя сословія оставить оное безъ всякаго исполненія. Да соорудится Мнѣ памятникъ въ чувствахъ вашихъ, какъ оный сооруженъ въ чувствахъ Моихъ къ вамъ. Да благословляетъ Меня въ сердцахъ своихъ народъ Мой, какъ Я его благословляю въ Моемъ сердцѣ. Да благоденствуетъ Россія и да будетъ надо Мною и надъ нею благословеніе Божіе".

Получивъ этотъ указъ, Святѣйшій Синодъ, Государственный Совѣтъ и Правительствующій Сенатъ постановили: „1) сей Высочайшій указъ, какъ новый залогъ Высокомонаршаго къ народу Своему благоволенія, равно и всеподданнѣйшее прошеніе, сими тремя сословіями отъ лица торжествующей и признательной Россіи принесенное, со всѣми предположеніями чрезвычайнаго Собранія, объявить во всенародное извѣстіе, и 2) подлинный указъ, вмѣстѣ съ производствами чрезвычайнаго собранія и Московскихъ Сената департаментовъ по сему же случаю, хранить, въ память потомству, въ особомъ ковчегѣ при Общемъ собраніи Правительствующаго Сената".

Любопытно отмѣтить, что Московскіе департаменты Сената не отнеслись равнодушно къ тому, что они были устранены отъ участія въ торжественномъ собраніи 25 апрѣля 1814 года. Въ чрезвычайномъ собраніи 29 апрѣля того же года они

реагировали на начинанія чрезвычайнаго собранія, происходившаго 25 апрѣля въ Петербургѣ, слѣдующимъ образомъ, который довольно подробно описанъ оберъ-прокуроромъ графомъ Кутайсовымъ [1]). Онъ сообщаетъ министру юстиціи, что, „восхищенные дѣяніями Августѣйшаго Нашего Монарха господа сенаторы, согласясь предварительно между собою, положили составить чрезвычайное Общее собраніе“. Въ этомъ собраніи они „имѣли разсужденіе о объявленіи благоговѣйной признательности Государю Императору за труды, Имъ подъятые ко благу не только Россіи и Европы, но и всего свѣта; ибо всѣ европейскіе государи во всѣхъ прочихъ частяхъ земли имѣютъ свои владѣнія. При началѣ засѣданія, Господинъ сенаторъ Руничъ предложилъ письменно свое мнѣніе. Въ прекраснѣйшемъ и приличномъ сему случаю слогѣ, полагаетъ онъ, чтобы поднести благодареніе Его Императорскому Величеству за возстановленіе благоденствія въ Европѣ. Потомъ Господинъ сенаторъ Голенищевъ-Кутузовъ объявилъ письменно свое мнѣніе, чтобы при изъявленіи сей благодарности всеподданнѣйше донести Его Величеству титулъ Великаго“. Но это предложеніе не было принято сенаторами, которые „единогласно опредѣлили только благодарность Государю Императору, полагая, что всякое наименованіе будетъ недостаточнымъ для выраженія тѣхъ чувствованій благоговѣнія, коими они къ Его Императорскому Величеству преисполнены“. Однако графъ Ростопчинъ не удовлетворился этимъ и объявилъ, что „онъ полагаетъ совмѣстнымъ присоединить къ сему изъявленіе тѣхъ-же самыхъ чувствованій и отъ московскихъ дворянства и купечества, отзывы коихъ при рапортѣ представитъ въ слѣдующее чрезвычайное общее собраніе, назначенное завтрашній день послѣ обѣда“. По мнѣнію графа Кутайсова, резолюція этого Общаго собранія будетъ состоять въ слѣдующемъ: „1) По разсмотрѣніи отзывовъ московскихъ дворянства и купечества, поднесть Его Императорскому Величеству отъ всѣхъ сословій благодареніе. 2) Для поднесенія сего доклада отправить къ Государю Императору двухъ депутатовъ отъ Правительствующаго Сената, кои будутъ назначены поименно, испрося на сіе предварительно Высочайшаго соизволенія. 3) Докладъ сей отправить къ Вашему Высокопревосходительству съ нарочнымъ“. Такой оборотъ дѣла,

[1]) Арх. Сен., дѣло М. Ю., 1814 г., № 137.

видимо, обезпокоилъ министра юстиціи, который и поспѣшилъ послать графу Кутайсову письмо, въ которомъ, между прочимъ, писалъ: „по любви къ отечеству и по чувству тѣхъ благодѣяній, каковыми оно обязано неутомимымъ подвигамъ въ настоящей войнѣ Государю Императору, весьма свойственно было г.г. сенаторамъ обнаружить и ту и другое таковымъ образомъ". „Но", продолжалъ министръ юстиціи, „какъ Московскіе департаменты не составляютъ особаго Сената, то я полагалъ, что они, не предваряя дѣйствій первыхъ шести департаментовъ, будутъ ожидать, какія мѣры на сей случай предпримутся въ Общемъ собраніи С.-Петербургскихъ департаментовъ, тѣмъ болѣе, что здѣсь находятся и прочія мѣста верховнаго правительства, какъ-то: Святѣйшій Синодъ и Государственный Совѣтъ, которые въ чрезвычайныхъ случаяхъ право имѣютъ составлять общее собраніе совокупно съ Правительствующимъ Сенатомъ". Но, повидимому, министръ юстиціи не рѣшился взять на себя отвѣтственность и, по полученіи подлиннаго акта Общаго собранія Московскихъ департаментовъ, внесъ записку въ Комитетъ Министровъ, испрашивая указанія, какой дать ходъ подлинному акту и какой сдѣлать отзывъ Общему собранію Московскихъ департаментовъ. Комитетъ Министровъ отнесся отрицательно къ намѣренію Московскихъ департаментовъ Сената по слѣдующимъ соображеніямъ: „что какъ здѣсь въ Общемъ собраніи Правительствующаго Сената, Святѣйшаго Синода, Государственнаго Совѣта и Комитета Министровъ сдѣлано уже постановленіе о принесеніи Его Императорскому Величеству всеподданнѣйшей благодарности отъ лица всего Россійскаго народа, и депутаты отправились, то тѣмъ самымъ и предварено похвальное побужденіе Московскихъ департаментовъ Правительствующаго Сената, а потому и признается уже несовмѣстнымъ отправлять отъ нихъ особую депутацію, тѣмъ паче, что сіи департаменты Сената принадлежатъ неотдѣльно къ здѣшнимъ и вмѣстѣ составляютъ одно государственное сословіе". Впрочемъ, Комитетъ Министровъ постановилъ объ усердіи Московскаго Сената довести до свѣдѣнія Государя Императора, а московскимъ купечеству и дворянству предоставилъ прислать своихъ депутатовъ къ моменту возвращенія Государя Императора, которому подготовляется торжественная встрѣча, испросивъ на то предварительное дозволеніе черезъ Министерство полиціи.

Во второй половинѣ XIX ст. Сенату пришлось два раза вступать въ непосредственныя сношенія съ Верховною властью, а именно по случаю празднованія 25-лѣтняго юбилея царствованія Императоромъ Николаемъ I въ 1850 г. и Императоромъ Александромъ II въ 1880 г. 19 февраля этого года Сенатъ въ Зимнемъ Дворцѣ имѣлъ счастье поднести Царю-Освободителю всеподданнѣйшій поздравительный адресъ и выслушать отъ Монарха слова благодарности за службу Царю и Отечеству. Государь Императоръ между прочимъ сказалъ: „Убѣжденъ, что дѣятельность ваша всегда будетъ направлена къ упроченію законнаго порядка“ [1]).

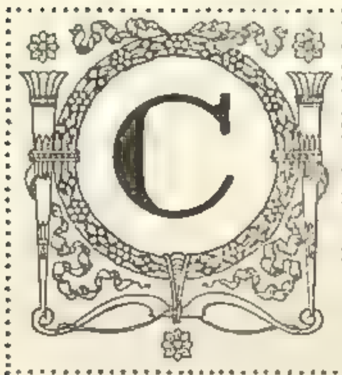


[1]) Кромѣ того, Сенатъ подносилъ всеподданнѣйшія поздравленія Монархамъ по случаю радостныхъ событій въ Царской семьѣ, или (напр. въ 1866, 1879, 1880 годахъ) по случаю избавленія Монарха отъ опасностей, угрожавшихъ отъ руки злодѣевъ. Приходилось Сенату также, какъ и всей Россіи къ подножію престола приносить свои всеподданнѣйшія соболѣзнованія по случаю горестныхъ событій въ Императорскомъ Домѣ.

Отношеніе Сената къ высшимъ государственнымъ установленіямъ, не подчиненнымъ его надзору.

Общая характеристика отношеній. Правительствующій Сенатъ и Государственный Совѣтъ. Правительствующій Сенатъ и Комитетъ Министровъ. Правительствующій Сенатъ и Святѣйшій Правительствующій Синодъ. Правительствующій Сенатъ и Канцелярія Его Императорскаго Величества по принятію прошеній.

Общая характеристика отношеній.



татья 1-я Учрежденія Правительствующаго Сената устанавливаетъ, въ видѣ общаго правила, что „Правительствующій Сенатъ есть верховное мѣсто, которому въ гражданскомъ порядкѣ суда, управленія и исполненія подчинены всѣ, вообще, мѣста и установленія въ Имперіи", и тутъ же дѣлаетъ оговорку: „кромѣ высшихъ государственныхъ установленій и тѣхъ, кои особымъ закономъ именно изъяты отъ сей зависимости".

Такимъ образомъ, законъ воздерживается отъ перечня высшихъ государственныхъ установленій, изъятыхъ изъ подчиненія Сенату, и ограничивается очень неопредѣленной фразой, а затѣмъ— ссылкой на особые законы, въ которыхъ слѣдуетъ искать вполнѣ яснаго указанія на независимость того или иного высшаго государственнаго установленія отъ Сената. Такая постановка вопроса, естественно, должна была вызвать сомнѣнія и недоумѣнія. Для разрѣшенія его нужно обратиться къ исторіи Сената въ теченіе XIX столѣтія, которая съ непреложной очевидностью доказываетъ, что фактически полной назависимостью пользовались Государственный Совѣтъ и Комитетъ Министровъ. Такимъ же

неподчиненнымъ Сенату высшимъ государственнымъ установленіемъ слѣдуетъ считать въ настоящее время и Государственную Думу. Затѣмъ въ ту же категорію государственныхъ установленій слѣдуетъ включить Святѣйшій Синодъ, Опекунскій совѣтъ учрежденій Императрицы Маріи и тѣ совѣщанія, въ которыхъ лично предсѣдательствуетъ Государь Императоръ.

Что касается ссылки статьи I Учрежденія Сената на особые законы, которые бы опредѣленно указывали на независимость того или иного государственнаго установленія отъ Сената, то она не находитъ подтвержденія въ текстѣ законовъ, которые регулируютъ положеніе того или иного высшаго государственнаго установленія. Нельзя найти такого постановленія закона, которое бы вполнѣ опредѣленно говорило, что установленіе изъято изъ подчиненія Сенату, но такой смыслъ присваивался тѣмъ постановленіямъ закона, которыя говорили, что то или иное учрежденіе состоитъ „подъ собственнымъ вѣдѣніемъ Государя Императора", или употребляли аналогичное выраженіе. Основываясь на этомъ, можно признать, что подъ установленіями второй категоріи слѣдуетъ разумѣть Собственную Его Императорскаго Величества канцелярію, Министерство Императорскаго Двора, Собственную Его Императорскаго Величества канцелярію по учрежденіямъ Императрицы Маріи, Канцелярію Его Императорскаго Величества по принятію прошеній и Финляндскую Его Императорскаго Величества канцелярію. До извѣстной степени являются независимыми отъ Сената и два министерства — военное и морское. Если статья I-я Учрежденія Сената вполнѣ опредѣленно говоритъ о подчиненности Сенату „лишь въ гражданскомъ порядкѣ суда, управленія и исполненія", то естественно, что по всякому дѣлу, не относящемуся къ гражданскому управленію, военное и морское министерства находятся въ полной независимости отъ Сената. Нужно, однако, замѣтить, что Министерство Императорскаго Двора не можетъ считаться вполнѣ независимымъ отъ Сената. Напротивъ, прим. 1 къ ст. 125 Учр. Прав. Сената (по прод. 1906 г.) вполнѣ опредѣленно допускаетъ разсмотрѣніе Сенатомъ дѣлъ, возникшихъ по вѣдомству этого министерства. Такъ, дѣла по состоящимъ въ завѣдываніи Главнаго управленія удѣловъ имѣніямъ посылаются только на предварительное заключеніе къ начальнику Главнаго управленія удѣловъ, дѣла объ имѣніяхъ, составляющихъ личную собственность

Государя Императора и Государынь Императрицъ и находящихся въ завѣдываніи Кабинета Его Императорскаго Величества, сообщаются на предварительное заключеніе управляющаго Кабинетомъ, а дѣла объ имѣніяхъ прочихъ членовъ Императорской фамиліи—на заключеніе завѣдывающихъ Дворами Ихъ Высочествъ по принадлежности.

Наконецъ, нужно имѣть въ виду и статью 2[3] Учр. Прав. Сената (по прод. 1906 г.), которая возлагаетъ на обязанность Сената не разрѣшать обнародованія законодательныхъ постановленій, если порядокъ ихъ изданія не соотвѣтствуетъ правиламъ Основныхъ государственныхъ законовъ. Эта важная функція Сената, конечно, осуществляется по отношенію ко всѣмъ вѣдомствамъ. Наконецъ, Сенату же подвѣдомственны въ предѣлахъ, указанныхъ закономъ, всѣ дѣла о правахъ по службѣ, о личной и имущественной отвѣтственности служащихъ, а также дѣла по договорамъ и о гражданскихъ правахъ, конечно, въ предѣлахъ общей его компетенціи, т. е. въ гражданскомъ порядкѣ суда, управленія и исполненія.

Въ послѣдующемъ изложеніи дается рядъ очерковъ, рисующихъ картину тѣхъ отношеній, которыя создавались между Сенатомъ, съ одной стороны, и Государственнымъ Совѣтомъ и Комитетомъ Министровъ—этими двумя важнѣйшими высшими государственными установленіями XIX столѣтія—съ другой. Затѣмъ, вкратцѣ, придется коснуться отношенія Сената и къ другимъ государственнымъ установленіямъ, которыя не относятся закономъ къ числу высшихъ.



Правительствующій Сенатъ и Государственный Совѣтъ.



ынѣ дѣйствующее Учрежденіе Правительствующаго Сената предусматриваетъ два случая, когда между Сенатомъ и Государственнымъ Совѣтомъ устанавливаются извѣстныя отношенія. Первый случай предусмотрѣнъ ст. 118 (по прод. 1906 г.), которая говоритъ, что „когда въ Общихъ собраніяхъ по дѣламъ, подлежащимъ просмотру и пропуску министра юстиціи (ст. 157, 158, по прод. 1906 г., и 166) и послѣ согласительнаго предложенія его не составится узаконеннаго для рѣшенія дѣла большинства голосовъ, или когда съ рѣшеніемъ онаго не согласится министръ юстиціи, а сенаторы, по выслушаніи предложенія его, останутся при своемъ мнѣніи, и министръ юстиціи также не убѣдится ихъ разсужденіемъ, то дѣло вносится министромъ юстиціи, чрезъ Первый департаментъ Государственнаго Совѣта, къ Императорскому Величеству".

Второй случай предусмотрѣнъ ст. 217 (по прод. 1906 г.), которая гласитъ, что „на рѣшеніе Сената нѣтъ апелляціи. Но какъ могутъ быть крайности, въ коихъ возбранить всякое прибѣжище къ Императорскому Величеству было бы отнять избавленіе у страждущаго, то въ такомъ случаѣ допускаются всеподданнѣйшія жалобы на опредѣленія исчисленныхъ въ ст. 10 (по прод.) департаментовъ Сената, съ соблюденіемъ условій, означенныхъ въ статьяхъ 9—13 Учрежденія Канцеляріи Его Императорскаго Величества по принятію прошеній (изд. 1906 г.)".

Исторія Сената въ XIX столѣтіи показываетъ, что съ одной стороны у него слагались извѣстныя отношенія съ высшими государственными учрежденіями –предшественниками Государственнаго Совѣта, а съ другой—между нимъ и Государственнымъ Совѣтомъ завязывались сношенія и помимо тѣхъ случаевъ, которые предусмотрѣны нынѣ дѣйствующимъ учрежденіемъ Сената.

Такъ вскорѣ послѣ восшествія на престолъ Императора Александра I, а именно 26 марта 1801 года, былъ упраздненъ „Совѣтъ при Высочайшемъ дворѣ", который сперва игралъ видную роль при Императорѣ Павлѣ I въ сферѣ законодательства, но къ концу Его царствованія занимался главнымъ образомъ цензурою иностранныхъ и русскихъ книгъ [1]). Этотъ Совѣтъ былъ замѣненъ „Непремѣннымъ Совѣтомъ", который по наказу, данному ему 5 апрѣля 1801 г. [2]), назывался „мѣстомъ, учрежденнымъ при особѣ Государя для разсужденія и уваженія дѣлъ государственныхъ". „Совѣтъ", говорилось въ этомъ наказѣ, „не входитъ ни въ какія распоряженія по части исполнительной и силы другой въ государственномъ управленіи не имѣетъ, кромѣ силы соображенія. Изъ сего слѣдуетъ, что никакихъ указовъ и повелѣній отъ себя и имени своего онъ не издаетъ. Поручаемое ему отъ Насъ дѣло относится только къ части законодательной, исполнительная же предоставляется Сенату и мѣстамъ, ему подвластнымъ". Изъ этого наказа видно, что компетенція этихъ двухъ высшихъ государственныхъ учрежденій была разграничена довольно опредѣленно. На практикѣ, однако, Непремѣнный Совѣтъ сыгралъ не малую роль и въ судьбѣ Сената, когда ему пришлось участвовать въ обсужденіи извѣстнаго всеподданнѣйшаго доклада о правахъ и преимуществахъ Сената. Во время этого обсужденія Непремѣнный Совѣтъ сталъ на ту точку зрѣнія, что Сенату необходимо возвратить прежнее его значеніе, предоставить ему положеніе главы всей администраціи и пр. [3]). Но, къ сожалѣнію, Совѣтъ не затронулъ ни практическихъ деталей, ни теоретическихъ обоснованій реформы,

[1]) Щегловъ, Государ. Сов. въ Россіи, Ярославль. 1891 г., т. I, стр. 690 и сл.

[2]) Тамъ же, стр. 733 и слѣд.

[3]) Бар. С. А. Корфъ. Административная юстиція въ Россіи, т. I, стр. 193—202. Щегловъ, Гос. Сов. въ царствованіе Императора Александра I. Ярославль 1895 г. Вып. I, стр. 252—262, Ср. Вступленіе къ исторіи Сената въ XIX ст., т. III.

даже обошелъ молчаніемъ такой жгучій вопросъ, какъ вопросъ о положеніи генералъ-прокурора. Затѣмъ Непремѣнный Совѣтъ разсматривалъ законопроекты, поступавшіе изъ Сената, причемъ нерѣдко расходился съ нимъ во взглядахъ. Такъ разногласіе, напримѣръ, произошло, при обсужденіи вопроса о взысканіи извѣстной цѣны за казенныя земли въ Саратовской, Астраханской и Кавказской губерніяхъ, розданныя для заселенія. Совѣтъ былъ противъ обложенія такихъ земель налогами, которое было рекомендовано Сенатомъ [1]).

Бывали случаи, когда Непремѣнный Совѣтъ дополнялъ законъ по инціативѣ Сената, какъ это было съ предложеннымъ Сенатомъ новымъ положеніемъ по конкурсному уставу (по дѣлу полковника Кологривова [2]).

Въ протоколахъ засѣданій Непремѣннаго Совѣта упоминается случай отмѣны опредѣленія Сената о крестьянинѣ помѣщицы Козляниновой. Сенатъ высказался за примѣненіе закона 1765 г. о правѣ помѣщиковъ отдавать своихъ крестьянъ „по предерзостному ихъ состоянію" въ каторжную работу для исправленія, а Совѣтъ отмѣнилъ этотъ законъ, постановивъ, чтобы на будущее время подобные случаи разрѣшались на основаніи послѣднихъ, болѣе мягкихъ узаконеній [3]).

Особенно часто дѣятельность Непремѣннаго Совѣта соприкасалась съ дѣятельностью Сената, когда ему приходилось разсматривать и рѣшать судебныя дѣла [4]): такіе случаи постоянно повторялись въ періодъ 1805—1810 г.г.

Напримѣръ, въ Совѣтъ представлялись судебныя дѣла изъ двухъ департаментовъ Сената, помимо Общаго собранія ихъ, при чемъ оба рѣшенія департаментовъ оказывались противорѣчащими другъ другу. Тогда Совѣтъ возстановлялъ законный порядокъ хода дѣлъ и направлялъ ихъ въ Общее собраніе Сената. Непремѣнному Совѣту приходилось также разсматривать судебныя дѣла, поступавшія не изъ Сената, а изъ особыхъ комитетовъ, учрежденныхъ ad hoc., или изъ Сената, но не разсмотрѣнныя въ низшихъ судебныхъ

[1]) Щегловъ, Гос. Сов. въ царств. Императора Александра I, стр. 223. П. С. З., № 20979.

[2]) Указ. соч., стр. 241. П. С. З., № 22669.

[3]) Указ. соч., стр. 246.

[4]) Тамъ же, стр. 334—336.

инстанціяхъ, наконецъ дѣла, давно и окончательно рѣшенныя Сенатомъ.

Такимъ образомъ между Сенатомъ и Непремѣннымъ Совѣтомъ создались довольно прочныя узы, которыя не порвались и тогда, когда Непремѣнный Совѣтъ преобразовался въ Государственный Совѣтъ.

Это совершилось въ 1810 г., когда Непремѣнный Совѣтъ былъ замѣненъ, по проекту М. М. Сперанскаго, Государственнымъ Совѣтомъ. Въ своей „запискѣ о необходимости учрежденія Государственнаго Совѣта“ [1]) М. М. Сперанскій указывалъ, что Государственный Совѣтъ нуженъ „для сосредоточенія государственныхъ дѣлъ для общаго ихъ соображенія“. Сенатъ не могъ замѣнить Совѣта потому, что „онъ въ своемъ первоначальномъ учрежденіи былъ мѣстомъ верховнаго суда и исполненія, но не общаго всѣхъ государственныхъ дѣлъ соображенія“. Въ „Образованіи“ Государственнаго Совѣта 1810 года мы встрѣчаемъ уже нѣсколько иную регламентацію отношеній между Государственнымъ Совѣтомъ и Сенатомъ [2]). Такъ, Государственная канцелярія не должна заниматься производствомъ дѣлъ, зависящихъ отъ рѣшенія Сената. Но съ другой стороны (§ 103) „Образованіе“ допускало разсмотрѣніе Совѣтомъ судебныхъ дѣлъ, поступавшихъ въ него изъ Комиссіи прошеній, которой приходилось разсматривать жалобы на рѣшенія департаментовъ Сената. Впрочемъ, такое обжалованіе сенатскихъ рѣшеній допускалось „Образованіемъ“ только въ видѣ временной мѣры „до окончательнаго образованія судебной части“ (§ 98).

Но, съ теченіемъ времени, Сенатъ попалъ въ подчиненное положеніе по отношенію къ Совѣту. Начало было положено указомъ 1813 года о передачѣ въ Государственный Совѣтъ изъ Комитета Министровъ сенатскихъ докладовъ и рапортовъ [3]). Такая передача была вызвана представленіемъ предсѣдателя Совѣта и Комитета Министровъ графа Салтыкова, который указывалъ на невозможность для Комитета Министровъ заниматься разсмотрѣніемъ докладовъ и рапортовъ Сената въ виду чрезвычайно большого наплыва текущихъ дѣлъ и особенно чрезвы-

[1]) Щегловъ, Гос. Сов. въ царств. Императора Александра I, стр. 860.

[2]) Тамъ же, т. I, стр. 877 и слѣд.

[3]) П. С. З., № 25371.

чайныхъ и нетерпящихъ отлагательства дѣлъ по министерствамъ Военному, Полиціи и Финансовъ. Комитетъ Министровъ просилъ препроводить всѣ эти рапорты и доклады Сената въ Департаментъ гражданскихъ и духовныхъ дѣлъ Государственнаго Совѣта и предоставить министру юстиціи и впредь вносить въ него судебныя дѣла. Государь согласился на такой порядокъ, благодаря которому Государственный Совѣтъ являлся высшей инстанціей по отношенію къ Общему собранію Сената. Въ 1817 году [1]) состоялось опредѣленіе о томъ, чтобы дѣла, вносимыя изъ Сената въ Совѣтъ, возвращались обратно въ Сенатъ для новыхъ рѣшеній, если Совѣтъ найдетъ, что дѣло рѣшено Сенатомъ несогласно съ наличными документами, поступившими въ Совѣтъ уже послѣ перехода въ него дѣла изъ Сената.

Въ Сводѣ законовъ 1832 года въ перечень дѣлъ, вносимыхъ на уваженіе Государственнаго Совѣта, были включены „дѣла при рѣшеніи коихъ въ Общемъ Сената собраніи не составится узаконеннаго большинства голосовъ, или когда съ рѣшеніемъ его не согласится министръ юстиціи“. Такое расширеніе компетенціи Государственнаго Совѣта основывалось, судя по ссылкѣ, на ордерѣ министра юстиціи 4 іюня 1819 г. и необнародованномъ мнѣніи Государственнаго Совѣта 4 февраля 1831 г. [2]). Это добавленіе удержалось и при изданіи въ 1842 году новаго Учрежденія Государственнаго Совѣта.

Судебная реформа существенно съузила ту сферу дѣятельности, въ которой соприкасались другъ съ другомъ Государственный Совѣтъ и Сенатъ. Съ момента введенія Судебныхъ уставовъ въ Государственный Совѣтъ перестали поступать судебныя дѣла, рѣшенныя новыми судебными установленіями, потому что для нихъ послѣдней инстанціей являлись кассаціонные департаменты Сената. Слѣдовательно, въ Государственный Совѣтъ поступаютъ дѣла только изъ административныхъ департаментовъ Сената.

Такимъ образомъ и прежде и теперь дѣло переносится изъ Сената въ Государственный Совѣтъ въ томъ случаѣ, если не составится узаконеннаго большинства голосовъ сенаторовъ. Это

[1]) П. С. З., № 26630.

[2]) Н. М. Коркуновъ. Русское государственное право, С.-Петербургъ, 1897 г., т. II, 2 изд., стр. 91—92.

условіе, несомнѣнно, играло огромную роль въ установленіи болѣе тѣсныхъ и частыхъ сношеній этихъ двухъ высшихъ государственныхъ учрежденій. Нужно, однако, замѣтить, что это условіе вызвало на практикѣ не мало затрудненій, которыя главнымъ образомъ возникали при исчисленіи голосовъ сенаторовъ. Въ XIX столѣтіи мы встрѣчаемъ рядъ попытокъ законодателя урегулировать этотъ вопросъ, внести въ него больше ясности и опредѣленности [1]). Такъ, до 1832 года существовалъ порядокъ, установленный 3-мъ пунктомъ мнѣнія Государственнаго Совѣта отъ 10 ноября 1813 г. о голосахъ сенаторовъ по Общимъ собраніямъ [2]): если дѣло поступало въ Общее собраніе вслѣдствіе разногласія сенаторовъ въ департаментахъ, то по согласительнымъ предложеніямъ министра юстиціи отбирались мнѣнія и отъ сенаторовъ, подававшихъ голоса въ департаментахъ, хотя бы въ Общемъ собраніи они и не присутствовали. Затѣмъ въ Именномъ Высочайшемъ указѣ Правительствующему Сенату 28 января 1832 г. объ учрежденіи въ С.-Петербургѣ Временнаго общаго собранія Сената [3]) было постановлено: журналы и опредѣленія Общаго собранія составлять только по резолюціямъ сенаторовъ, бывшихъ при слушаніи дѣла, отъ неприсутствовавшихъ же по слушаннымъ въ небытность ихъ дѣламъ мнѣній не принимать. Однако, въ Общемъ собраніи Московскихъ департаментовъ Сената возникъ вопросъ о томъ, слѣдуетъ ли согласительныя предложенія министра юстиціи докладывать тѣмъ сенаторамъ, которые хотя и не присутствовали при слушаніи дѣла въ Общемъ собраніи, но участвовали въ рѣшеніи дѣла въ департаментѣ. По этому поводу министръ юстиціи въ 1833 г. вошелъ въ Комитетъ Министровъ съ представленіемъ, въ которомъ предлагалъ докладывать предложенія министра юстиціи всѣмъ сенаторамъ, участвовавшимъ въ обсужденіи дѣла какъ въ Общемъ собраніи, такъ и въ департаментѣ, кромѣ больныхъ, командированныхъ или получившихъ отпускъ: такой порядокъ, по мнѣнію министра, можетъ содѣйствовать составленію большинства голосовъ и тѣмъ самымъ сдѣлаетъ излишнимъ переносъ дѣла въ Государственный Совѣтъ и, слѣдовательно, ускоритъ окончаніе дѣлъ. Комитетъ

[1]) Дѣла Гос. Сов., по Деп. Зак., 1882 г., № 9 и 1883 г., № 31.
[2]) П. С. З., № 25475.
[3]) П. С. З., № 5114.

Министровъ, хотя и согласился съ предложеніемъ министра юстиціи, но прибавилъ, что мнѣнія сенаторовъ должны отбираться въ присутствіи Сената, а не на дому [1]). На основаніи этого положенія Комитета Министровъ на практикѣ выработался слѣдующій порядокъ. Если дѣла поступаютъ въ Общее собраніе изъ департаментовъ по разногласію сенаторовъ, то тогда принимаются въ разсчетъ мнѣнія сенаторовъ, высказанныя ими въ департаментѣ. Но если дѣло вносится въ Первое общее собраніе по Высочайшимъ повелѣніямъ, испрашиваемымъ Комиссіей прошеній вслѣдствіе всеподданнѣйшихъ жалобъ на опредѣленія департаментовъ, то мнѣнія сенаторовъ, поданныя въ послѣднихъ, не принимаются въ разсчетъ при собираніи голосовъ въ Общемъ собраніи. Такой порядокъ подсчета голосовъ не подвергся измѣненію и тогда, когда были изданы Высочайше утвержденныя 11 октября 1865 года правила о судопроизводствѣ въ судебныхъ мѣстахъ прежняго устройства [2]), имѣвшія цѣль ускорить окончаніе дѣлъ и облегчить возможность упраздненія этихъ мѣстъ при переходѣ къ новому судебному порядку. Однако, въ 1869 г. и 1873 г., для ограниченія числа случаевъ переноса дѣлъ изъ Сената въ Государственный Совѣтъ, были изданы Высочайшія повелѣнія, которыми отмѣнялось внесеніе на разсмотрѣніе Государственнаго Совѣта нѣкоторыхъ дѣлъ изъ Сената и устанавливался порядокъ разрѣшенія судебныхъ дѣлъ въ Общихъ собраніяхъ Сената простымъ большинствомъ голосовъ [3]). Кромѣ того, Высочайшимъ повелѣніемъ 19 мая 1881 г. для разрѣшенія Сенатомъ дѣлъ по преступленіямъ по должности, по административнымъ вѣдомствамъ былъ введенъ порядокъ, сходный съ порядкомъ, установленнымъ для этихъ дѣлъ въ Уставѣ уголовнаго судопроизводства.

Такимъ образомъ, вопросъ о подсчетѣ голосовъ сенаторовъ оставался все въ томъ же неопредѣленномъ положеніи, и министерству юстиціи по прежнему приходилось имѣть дѣло съ такими случаями, когда большинство голосовъ, согласныхъ съ предложеніями министра юстиціи, могло считаться состоявшимся, если нужно было принимать въ расчетъ отзывы только тѣхъ сенаторовъ, которые были въ Общемъ собраніи, и наобо-

[1]) Выс. утв. 2 янв. 1834 г. полож. Ком. Министровъ, П. С. З., № 6694.
[2]) П. С. З., № 42548.
[3]) П. С. З., №№ 47150 и 52231.

ротъ несостоявшимся, если считать голоса тѣхъ сенаторовъ, отъ которыхъ не могли быть получены отзывы по предложеніямъ министра юстиціи, вслѣдствіе ихъ смерти, командировокъ или продолжительнаго отпуска. Министерство юстиціи, желая выйти изъ этого затруднительнаго положенія, два раза входило въ Государственный Совѣтъ съ представленіемъ объ отмѣнѣ или измѣненіи нѣкоторыхъ статей Учрежденія Правительствующаго Сената, въ которыхъ говорилось о порядкѣ производства дѣлъ въ Общихъ собраніяхъ и подсчета голосовъ сенаторовъ. Первая попытка не дала никакихъ положительныхъ результатовъ, такъ какъ Государственный Совѣтъ вообще не разсматривалъ даннаго вопроса. Но вторая попытка министерства встрѣтила болѣе сочувственное отношеніе въ Соединенныхъ департаментахъ Государственнаго Совѣта, которые присоединились къ большинству предположеній министра юстиціи. Но не такъ посмотрѣло на это дѣло Общее собраніе Государственнаго Совѣта (2 мая 1883 г.). Оно не вошло въ обсужденіе вопроса о проектированныхъ измѣненіяхъ въ узаконеніяхъ, опредѣляющихъ порядокъ исчисленія голосовъ сенаторовъ, находя, что принятіе нынѣ же этихъ предположеній едва ли было бы вполнѣ осторожно. Эти правила тѣсно связаны съ остальными частями Учрежденія Сената и потому ихъ измѣненіе, безъ всесторонняго соображенія съ общею системою дѣлъ, производящихся въ Сенатѣ, легко могло бы вызвать на практикѣ важныя недоразумѣнія и неудобства. Кромѣ того, въ ближайшемъ будущемъ предполагается общій пересмотръ Учрежденія Правительствующаго Сената и это обстоятельство, по мнѣнію Государственнаго Совѣта, говоритъ за отсрочку разрѣшенія частнаго вопроса о подсчетѣ голосовъ сенаторовъ до этой реформы. Поэтому Государственный Совѣтъ высказался за сохраненіе прежнихъ правилъ. Согласно послѣднимъ, при рѣшеніи дѣлъ, поступающихъ изъ I-го департамента, большинствомъ голосовъ въ Первомъ общемъ собраніи признаются двѣ трети голосовъ, а всѣ прочія, производящіяся въ Общихъ собраніяхъ дѣла рѣшаются окончательно простымъ большинствомъ голосовъ.

Какъ было указано выше, вторымъ случаемъ, когда между Государственнымъ Совѣтомъ и Сенатомъ, устанавливаются извѣстныя отношенія, является подача всеподданнѣйшей жалобы на опредѣленія департаментовъ Сената.

Когда былъ учрежденъ Государственный Совѣтъ, при немъ была образована особая Комиссія прошеній, которая должна была разсматривать жалобы на департаменты Сената и на рѣшенія Общаго собранія Сената. Но затѣмъ въ 1835 г. Комиссія прошеній была преобразована въ самостоятельное учрежденіе и Государственный Совѣтъ былъ отстраненъ отъ участія въ разсмотрѣніи всеподданнѣйшихъ жалобъ на Сенатъ [1]).

Такое положеніе длилось до 1884 года, когда по повелѣнію Императора Александра III было учреждено временно, на одинъ годъ, при Государственномъ Совѣтѣ особое Присутствіе для предварительнаго разсмотрѣнія всеподданнѣйшихъ жалобъ на опредѣленія департаментовъ Сената [2]). По Высочайше утвержденному 9 іюня 1884 г. учрежденію Присутствія, оно состоитъ изъ предсѣдателя и 4 членовъ, которые назначаются Высочайшей властью изъ числа членовъ Государственнаго Совѣта и сенаторовъ; командующему Императорскою главною квартирою было предоставлено право участія въ засѣданіяхъ Присутствія; по Высочайше утвержденному, 9 іюня 1884 г., учрежденію Временнаго присутствія, всеподданнѣйшія жалобы на опредѣленія департаментовъ Сената должны были поступать на разсмотрѣніе Присутствія черезъ командующаго Императорскою главною квартирою. При этомъ жалобы на опредѣленія Общихъ собраній не допускались; срокъ для принесенія жалобъ былъ опредѣленъ въ 4 мѣсяца со дня объявленія обжалованнаго опредѣленія Сената или со времени приведенія его въ исполненіе; единогласныя заключенія Присутствія о томъ, въ какой мѣрѣ объясненія, приведенныя въ жалобѣ, могли быть достаточнымъ объясненіемъ для переноса дѣла въ Общее собраніе Сената, а также разныя мнѣнія членовъ Присутствія, повергались на Всемилостивѣйшее усмотрѣніе Государя, а Высочайшія повелѣнія сообщались командующему Императорскою главною квартирою для исполненія и объявленія лицамъ, принесшимъ жалобы.

[1]) См. ниже „Пр. Сенатъ и Канцелярія Его Императорскаго Величества по принятію прошеній".

[2]) См. офиц. изданіе—Обозрѣніе дѣятельности Особаго Присутствія при Государственномъ Совѣтѣ для предвар. разсм. жалобъ на опредѣленія Департ. Прав. Сен. въ 1884—1895 г. С.-Петербургъ 1896 г.

Высочайшее повелѣніе 23 мая 1885 г. продлило существованіе Временнаго присутствія впредь до особаго Высочайшаго указанія, а мнѣніемъ Государственнаго Совѣта, Высочайше утвержденнымъ 21 марта 1890 года, Временное присутствіе было превращено въ постоянное учрежденіе, которое стало называться Особымъ присутствіемъ при Государственномъ Совѣтѣ для предварительнаго разсмотрѣнія жалобъ на опредѣленія департаментовъ Правительствующаго Сената. Въ 1895 году Канцелярія по принятію прошеній, на Высочайшее имя приносимыхъ, была преобразована, но эта реформа не повліяла на организацію Особаго присутствія, такъ какъ всѣ права и обязанности командующаго Главною квартирою, въ отношеніи порядка принятія и направленія жалобъ на опредѣленія Сената, перешли къ главноуправляющему Собственною Его Императорскаго Величества Канцеляріею по принятію прошеній.

Въ цитированномъ уже офиціальномъ изданіи о дѣятельности Присутствія 1884—1894 годахъ приводятся статистическія данныя о числѣ и характерѣ дѣлъ, разсмотрѣнныхъ Присутствіемъ, распредѣленіи ихъ по отдѣльнымъ департаментамъ Сената и пр.. Оказывается, что въ вышеозначенный періодъ времени Присутствіе разсмотрѣло 4.402 дѣла, при чемъ къ 1 января 1895 г. осталось неразсмотрѣнныхъ 296 дѣлъ [1]). Среднимъ числомъ въ годъ поступало 427 дѣлъ. Наибольшее число дѣлъ приходилось на II-й департаментъ (996 дѣлъ), I-й (948 дѣлъ) и IV-й (932), а наименьшее на Департаментъ Герольдіи (81 дѣло). По особымъ Высочайшимъ повелѣніямъ въ Присутствіе поступило 9 дѣлъ. Изъ 4.402 разсмотрѣнныхъ дѣлъ Присутствіе оставило безъ послѣдствій 3.762 всеподданнѣйшія жалобы, безъ разсмотрѣнія по существу за пропускомъ установленнаго срока 221 жалобу; 409 дѣлъ было внесено по Высочайшимъ повелѣніямъ въ Общее собраніе Сената, при чемъ наибольшее число такихъ дѣлъ пришлось на IV-й департаментъ, а наименьшее — на Департаментъ Герольдіи. Изъ этихъ 409 дѣлъ, внесенныхъ на разсмотрѣніе Общаго собранія, были отмѣнены опредѣленія департаментовъ по 264 дѣламъ.

Нѣкоторыя дѣла, которыя вносились по заключеніямъ Присутствія въ Общія собранія Сената, переходили, въ случаѣ

---

[1]) Обозрѣніе дѣят. Особаго Присут., стр. 13 и слѣд.

разногласія сенаторовъ, въ Государственный Совѣтъ, который ихъ окончательно разрѣшалъ, при чемъ Высочайше утвержденныя мнѣнія Государственнаго Совѣта, которыя разъясняютъ правильное примѣненіе и толкованіе закона, служатъ Сенату руководствомъ при обсужденіи подобныхъ дѣлъ (напримѣръ по дѣлу крестьянки Конопиской, — по всеподданнѣйшей жалобѣ Раковскаго на опредѣленіе II департамента) [1]. — Присутствіе, при разсмотрѣніи всеподданнѣйшихъ жалобъ, подробно разсматриваетъ обжалованныя опредѣленія Сената, не ограничивается обозрѣніемъ сенатскаго дѣлопроизводства, а требуетъ подлинныя производства мѣстныхъ судебныхъ и административныхъ учрежденій. При этомъ Присутствіе, по свидѣтельству офиціальнаго отчета, при постановленіи своихъ заключеній руководствуется правильнымъ и точнымъ примѣненіемъ закона и соображеніями справедливости; если законъ неясенъ и неполонъ и слѣдовательно рѣшеніе вопроса зависитъ отъ правильнаго толкованія того или другого законоположенія, то Присутствіе испрашиваетъ Высочайшее разрѣшеніе на внесеніе дѣлъ въ Общее собраніе Сената, не только для одного пересмотра обжалованнаго рѣшенія, но и для того, чтобы Общее собраніе Сената, какъ высшее судилище въ Имперіи, высказало категорически свое сужденіе по юридическому вопросу, порождающему сомнѣніе.

Дѣла, разсматриваемыя Присутствіемъ, могутъ быть раздѣлены на двѣ главныя группы—дѣла административныя и дѣла судебныя. Первыя поступали изъ I и II департаментовъ и Департамента Герольдіи, а вторыя—изъ бывшихъ, III, IV, V и Межевого департаментовъ. Присутствіе разсмотрѣло всего 2.025 административныхъ дѣлъ, изъ которыхъ на долю I-го департамента пришлось 948 дѣлъ, II-го—996, Департамента Герольдіи—81. Присутствіе признало возможнымъ изъ 948 дѣлъ I департамента удовлетворить 60 всеподданнѣйшихъ жалобъ путемъ пересмотра опредѣленій I департамента, въ Общемъ собраніи Сената, изъ 996 дѣлъ II-го департамента—43 изъ 81 дѣла Департамента Герольдіи—22. Присутствіе въ нѣкоторыхъ случаяхъ оказало значительное вліяніе на практику Сената. Такъ, Присутствію пришлось разбирать нѣсколько дѣлъ по всеподданнѣйшимъ жалобамъ княгини Мурузи, с.с. Езер-

[1]) Обозрѣніе дѣят. Особаго Присут., стр. 16—17.

скаго и д. с. с. Чубинова на опредѣленія I департамента по вопросу объ обложеніи сборами на частныя дворянскія повинности городскихъ недвижимыхъ имуществъ, принадлежащихъ дворянамъ.—I-й департаментъ долгое время признавалъ это обложеніе правильнымъ, но Присутствіе, въ виду отсутствія ясныхъ указаній закона, признало необходимымъ разсмотрѣть и обсудить этотъ вопросъ въ Общемъ собраніи Сената, которое и отвергло это право. Тогда, по представленію министра внутреннихъ дѣлъ, былъ изданъ законъ 3 іюня 1894 г., который утверждалъ за дворянскими обществами право облагать сборами недвижимыя имущества дворянъ въ городахъ и уѣздахъ на сословныя дворянскія потребности [1]). -Присутствіе рѣдко испрашивало Высочайшее соизволеніе на внесеніе такъ называемыхъ крестьянскихъ дѣлъ (изъ II департамента) въ Общее собраніе Сената въ виду того, что жалобы на опредѣленія этого департамента обычно не подкрѣплялись никакими актами и документами, а лишь ссылками на давность владѣнія и на свидѣтельскія показанія. Самое значительное число всеподданнѣйшихъ просьбъ, удовлетворенныхъ Присутствіемъ, (до 27 %) относится къ вѣдомству Департамента Герольдіи. Это обстоятельство объясняется тѣмъ, что жалобы касаются правъ состоянія, отысканіе которыхъ законъ обставляетъ широкими льготами, а отчасти нѣкоторою неполнотою законоположеній, касающихся сословныхъ правъ, которыя пріобрѣтаются пожалованіемъ орденовъ и чиновъ. Присутствіе, въ виду точнаго указанія закона, высказывалось за пересмотръ такихъ дѣлъ въ Общемъ собраніи, которое нерѣдко не могло придти къ единогласному заключенію и дѣло переходило въ Государственный Совѣтъ.

Что касается судебныхъ дѣлъ, то ихъ было разсмотрѣно Присутствіемъ 2.369, и изъ нихъ 284 были внесены въ Общее собраніе Сената: послѣднее разрѣшило 185 отмѣною обжалованныхъ опредѣленій Сената. Любопытно отмѣтить, что Присутствіе высказалось за внесеніе въ Общее собраніе Сената 36 дѣлъ V (уголовнаго) департамента, и Общее собраніе отмѣнило опредѣленія департамента по 27 дѣламъ (75 %).

Изъ 9 дѣлъ, разсмотрѣнныхъ Присутствіемъ по особымъ Высочайшимъ повелѣніямъ, заслуживаютъ вниманія [2]) два дѣла

[1]) Обозрѣніе дѣят. Особаго Присут., стр. 22.

[2]) Тамъ же, стр. 31.

Листовскаго, о землѣ и денежныхъ расчетахъ, и Незабытовскихъ, по спору съ казною о землѣ. Эти два дѣла были рѣшены въ Общемъ собраніи Сената и хотя, по закону, всеподданнѣйшія жалобы на его рѣшенія не допускаются, однако, по докладу командовавшаго Императорскою главною квартирою генералъ-адъютанта Рихтера Императоръ Александръ III повелѣлъ Особому Присутствію разсмотрѣть всеподданнѣйшія жалобы на рѣшенія Общаго собранія Сената. Присутствіе признало обѣ жалобы незаслуживающими уваженія.

Въ заключеніе очерка о взаимныхъ отношеніяхъ Государственнаго Совѣта и Правительствующаго Сената, нелишнее остановиться на упоминавшейся уже попыткѣ министра юстиціи Замятнина произвести коренную реформу Сената, измѣнить его положеніе среди высшихъ государственныхъ учрежденій Имперіи. Въ своей извѣстной запискѣ Замятнинъ затронулъ вопросъ о взаимоотношеніяхъ между Государственнымъ Совѣтомъ и Сенатомъ. Онъ хотѣлъ возвысить Сенатъ на степень высшаго государственнаго учрежденія, въ которомъ должно было сосредоточиться обнародованіе всѣхъ законовъ и разрѣшеніе представленій объ изъясненіи или дополненіи законовъ административнаго вѣдомства, а также о пересмотрѣ, реформѣ какого либо дѣйствующаго устава, касающагося общаго устройства какой нибудь отрасли администраціи. Предоставленіе такого важнаго права Сенату дѣйствительно затрагивало компетенцію Государственнаго Совѣта, высшаго законодательнаго учрежденія въ Имперіи, которому по проекту Замятнина пришлось бы раздѣлять свою власть съ Сенатомъ. По мнѣнію министра юстиціи необходимость предоставленія такого права Сенату очевидно вытекаетъ изъ того непреложнаго правила, что судить о неясности или необходимости дополненія какого либо закона всего вѣрнѣе и лучше можетъ то мѣсто, которое примѣняетъ или слѣдитъ за повсемѣстнымъ примѣненіемъ сего закона. Практическія обширныя указанія могутъ быть найдены только въ дѣлахъ Сената, такъ какъ въ немъ сосредоточены дѣла управленія всей Имперіи по всѣмъ вѣдомствамъ. Министръ указывалъ, что обсужденіе дѣлъ по законодательнымъ вопросамъ въ Сенатѣ и послѣдующее разсмотрѣніе ихъ въ Государственномъ Совѣтѣ, не можетъ замедлить движеніе дѣлъ, если будутъ усилены штаты канцеляріи Сената, изданные еще въ 1819 году и совершенно не соотвѣт-

ствующіе потребностямъ настоящаго времени. Но нѣкоторое ускореніе въ разрѣшеніи этихъ дѣлъ не можетъ быть допущено съ ущербомъ для самаго дѣла, такъ какъ при составленіи законовъ слѣдуетъ руководствоваться указаніями практики, а они могутъ быть почерпнуты только изъ дѣлъ Сената. Процессъ разсмотрѣнія этой категоріи дѣлъ въ Сенатѣ можетъ быть ускоренъ, во-первыхъ, уже состоявшимся въ 1864 г. изданіемъ закона о непремѣнномъ присутствованіи министровъ въ Сенатѣ, а во вторыхъ передачей такихъ дѣлъ на разсмотрѣніе въ Общее собраніе Перваго департамента и Департамента Герольдіи, въ присутствіи министровъ. Изъ Общаго собранія такія дѣла должны поступать въ Государственный Совѣтъ съ заключеніемъ министра юстиціи и обыкновенно, за исключеніемъ двухъ случаевъ, безъ предварительнаго заявленія о немъ Сенату.

Проектъ министра юстиціи встрѣтилъ отрицательное отношеніе со стороны различныхъ вѣдомствъ. Такъ управляющій Морскимъ министерствомъ находилъ, что предположеніе о предоставленіи Общему собранію Сената права, въ качествѣ первой инстанціи, разсматривать всѣ представляемые министрами проекты законовъ, возникло изъ подражанія существующему въ западныхъ государствахъ порядку обсужденія законодательныхъ вопросовъ въ двухъ палатахъ, устройство которыхъ основано на совершенно иныхъ началахъ. Нѣкоторые министры и управляющіе отдѣльными частями указывали, далѣе, что личный составъ Сената и Государственнаго Совѣта болѣе или менѣе однороденъ, а при однородности состава нельзя расчитывать встрѣтить въ воззрѣніяхъ и направленіи членовъ того и другого учрежденія существенное различіе во взглядахъ и потому было бы несообразно съ экономіею силъ въ общей государственной работѣ допустить, чтобы всѣ законопроекты обсуждались непремѣнно въ двухъ учрежденіяхъ, близкихъ между собою по составу.—Далѣе указывалось, что сенаторы едва ли всегда могутъ, по ихъ предшествующей дѣятельности и по настоящимъ занятіямъ, вносить тѣ элементы, которые съ практической точки зрѣнія были необходимы для основательнаго обсужденія различныхъ, нерѣдко очень многосложныхъ, проектовъ по всѣмъ отраслямъ администраціи; едва-ли сенаторы могутъ имѣть и достаточно времени для глубокаго изученія законодательныхъ проектовъ, не говоря уже о неподготовленности и отсутствіи практическаго опыта для законо-

дательныхъ работъ у чиновниковъ сенатскихъ канцелярій. Высказывались также опасенія, что Сенатъ, обремененный разсмотрѣніемъ законодательныхъ дѣлъ, будетъ уже не такъ хорошо исполнять свою обязанность по охраненію правосудія. Наконецъ, отзывы указывали на необходимость пересмотра учрежденій Государственнаго Совѣта и II Отдѣленія Собственной Его Императорскаго Величества канцеляріи.

Въ виду такихъ отзывовъ вѣдомствъ, министръ юстиціи Замятнинъ былъ вынужденъ отказаться отъ своего намѣренія пріобщить Сенатъ къ законодательной дѣятельности, и, въ слѣдующихъ стадіяхъ обсужденія записки Замятнина, объ участіи Сената въ законодательствѣ уже не говорилось ни слова.



Правительствующій Сенатъ и Комитетъ Министровъ.



Въ одной изъ своихъ статей проф. Градовскій задается вопросомъ о томъ, что̀ представляетъ собой Комитетъ Министровъ въ системѣ высшихъ государственныхъ учрежденій [1])? „Мы не останавливаемся“—говоритъ онъ — „на опредѣленіи, данномъ ему въ Сводѣ законовъ, потому что оно, въ сущности, ничего не опредѣляетъ. Мы обращаемся къ тому опредѣленію, которое дано ему практикою и фактами, всѣмъ извѣстными; оно очень кратко и точно: Комитетъ Министровъ есть средство, данное министрамъ, обходиться безъ двухъ важнѣйшихъ и органическихъ учрежденій нашихъ: безъ Государственнаго Совѣта и безъ Правительствующаго Сената. Государственный Совѣтъ, по закону, есть высшее законосовѣщательное учрежденіе, чрезъ которое должны восходить къ Верховной власти всѣ предначертанія законовъ, заключающія въ себѣ какъ интегральныя измѣненія законодательства, такъ и частныя его измѣненія. Правительствующій Сенатъ есть учрежденіе, поставленное, по закону, во главѣ всего исполнительнаго порядка, всѣхъ органовъ гражданскаго суда и управленія—слѣдовательно, и во главѣ министерствъ. Комитетъ Министровъ есть учрежденіе, дающее министрамъ возможность проводить важныя положенія, имѣющія силу закона, мимо Государственнаго Совѣта и обходиться въ дѣлахъ исполнительныхъ безъ контроля Сената“.

И, дѣйствительно, вся слишкомъ столѣтняя исторія существованія Комитета Министровъ даетъ намъ многочисленные примѣры того, какъ часто его дѣятельность переплеталась съ

[1]) А. Д. Градовскій, собраніе сочиненій, т. VIII, Спб., 1907 г., стр. 519—524.

дѣятельностью Сената.—Спустя всего шесть лѣтъ послѣ изданія указа 1802 г. о правахъ и обязанностяхъ Сената, а именно въ 1808 г., Комитету Министровъ были даны новыя правила, которыя значительно расширили его компетенцію. Между прочимъ, онъ долженъ былъ заботиться о „сохраненіи всеобщаго спокойствія и тишины гражданской и обезпеченіи народнаго продовольствія", т. е. о тѣхъ именно предметахъ, попеченіе о которыхъ, по указу 1802 г., составляло обязанность административнаго Сената, т. е. его I-го департамента. Комитетъ Министровъ, слѣдовательно, являлся конкурентомъ Сената и притомъ довольно опаснымъ. Сенатъ по отношенію къ Комитету Министровъ сталъ въ подчиненное положеніе, такъ какъ министерство внутреннихъ дѣлъ и другія вѣдомства должны были представлять Комитету всѣ свѣдѣнія, которыя касались благосостоянія и безопасности государства, какъ-то обо всѣхъ какъ проживающихъ, такъ и пріѣзжающихъ въ столицу подозрительныхъ лицахъ, о ходящихъ въ городѣ слухахъ и источникѣ ихъ, обо всѣхъ подозрительныхъ собраніяхъ, скопищахъ, о подозрительной перепискѣ и проч. [1]). Впрочемъ, послѣ возвращенія Государя изъ путешествія въ Эрфуртъ, дѣла по высшей полиціи были изъяты изъ вѣдѣнія Комитета Министровъ; о такихъ дѣлахъ каждый министръ долженъ былъ немедленно самъ докладывать Государю. Но во всякомъ случаѣ въ Комитетъ Министровъ шли всѣ дѣла министровъ, по которымъ они должны были представлять Государю доклады или получать Высочайшія резолюціи, а также и дѣла, при рѣшеніи которыхъ у нихъ возникали сомнѣнія. Поэтому въ Комитетъ поступала масса разныхъ дѣлъ и мелкихъ, и крупныхъ, и среди нихъ встрѣчаются доклады и рапорты Сената, которые вносились министромъ юстиціи. Вообще въ началѣ своего существованія Комитетъ Министровъ игралъ роль законодательнаго учрежденія, и Совѣта Министровъ, и Комиссіи прошеній и высшей административной инстанціи, а въ нѣкоторыхъ случаяхъ даже судебной власти [2]). По отношенію къ Сенату Комитетъ нерѣдко являлся

---

[1]) В. Г. Щегловъ, Государственный Совѣтъ въ Россіи, томъ I, стр. 812. Его же, Государственный Совѣтъ, томъ II, выпускъ I, стр. 191—192. Градовскій, сочиненія, томъ VIII, стр. 244. Середонинъ, Историческій обзоръ дѣятельности Комитета Министровъ, томъ I, стр. 8—9.

[2]) Куломзинъ, „Журналы Комитета Министровъ", стр. 55 и слѣд.—Сперанскій въ своей запискѣ „О государственныхъ установленіяхъ" (стр. 55) говоритъ: „въ Комитетѣ

высшей инстанціей, въ него вносились для пересмотра опредѣленія и указы Сената, и черезъ Комитетъ Сенатъ получалъ Высочайшія замѣчанія. Напримѣръ [1]), Сенату пришлось разсматривать дѣло о поставкѣ подрядчика на армію Маринина. Сенатъ обвинилъ и Адмиралтействъ-коллегію, и морское министерство. Дѣло перешло въ Комитетъ Министровъ, и послѣдній, найдя заключеніе Сената неосновательнымъ, положилъ оставить его безъ движенія. Государь утвердилъ это положеніе и повелѣлъ Комитету обратить вниманіе на неосновательность заключеній Правительствующаго Сената.—Характеренъ, далѣе, случай съ дѣломъ Рейнерса, разсматривавшимся въ IV-мъ департаментѣ Сената. Рѣшеніе этого департамента было утверждено Общимъ собраніемъ, и тѣмъ не менѣе Комитетъ Министровъ передалъ это дѣло въ Государственный Совѣтъ „для вящшаго удостовѣренія въ правильности такого рѣшенія". Фактъ такой передачи, несомнѣнно, свидѣтельствуетъ о недовѣрчивомъ отношеніи Комитета Министровъ къ Сенату и о недовольствѣ его дѣятельностью. Немалую роль въ созданіи такого отношенія сыграло то обстоятельство, что самъ Государь невысоко ставилъ Сенатъ, какъ судебное учрежденіе [2]). Комитетъ Министровъ, когда ему приходилось разсматривать дѣла, перенесенныя министромъ юстиціи вслѣдствіе своего несогласія въ Общемъ собраніи Сената съ мнѣніями сенаторовъ, обыкновенно принималъ толкованіе министра юстиціи.

Въ царствованіе Александра I черезъ Комитетъ Министровъ были осуществлены нѣкоторыя мѣры, касавшіяся организаціи и дѣятельности Сената. Такъ уже во второмъ засѣданіи Комитета Министровъ обсуждался вопросъ о томъ, можно ли разсматривать ежегодные отчеты министровъ въ I-мъ департаментѣ Сената, когда онъ почти весь состоитъ изъ министровъ. Комитетъ рѣшилъ, что эти отчеты должны поступать въ Общее собраніе Сената. Затѣмъ Комитетъ обратилъ вниманіе на про-

Министровъ допущено еще большее смѣшеніе всѣхъ разнородныхъ между собою предметовъ. Дѣла распорядительныя, законодательныя и судныя производятся въ ономъ безъ всякаго различія, все смѣшано въ однѣхъ рукахъ. Часто дѣла судныя и распорядительныя, еще производящіяся въ низшихъ или среднихъ мѣстахъ, по жалобамъ сторонъ поступали въ Комитетъ Министровъ и получали тамъ окончательное рѣшеніе".

[1]) Середонинъ, Историческій обзоръ дѣятельности Комитета Министровъ, томъ I, стр. 79—81.

[2]) Тамъ же, стр. 89.

изводство дѣлъ въ Сенатѣ и постановилъ подтвердить силу указа 8 сентября 1802 г. о томъ, чтобы при выбытіи сенаторовъ, подавшихъ голоса въ департаментахъ Сената, дѣла переносились въ Общее собраніе. Тотъ же указъ былъ дополненъ правиломъ, чтобы сенаторы, которые не участвовали въ рѣшеніи дѣлъ, не могли подавать своихъ мнѣній. Они должны были представлять немедленно свои мнѣнія при рѣшеніи дѣлъ, и только министру юстиціи было дозволено, въ случаѣ его несогласія съ общимъ собраніемъ сенаторовъ, представлять свое мнѣніе въ извѣстный срокъ [1]). Далѣе, дѣла, рѣшенныя въ Общемъ собраніи Московскихъ департаментовъ, не должны были переноситься въ его Петербургскіе департаменты [2]). Наконецъ, Комитетъ Министровъ постановилъ нѣсколько важныхъ опредѣленій по судоустройству и судопроизводству, изъ которыхъ нѣкоторыя касались Сената [3]). Такъ, просителямъ было запрещено подавать жалобы на тяжебныя и слѣдственныя дѣла министрамъ, и онѣ должны были направляться въ Сенатъ. Затѣмъ обвиняемымъ было предоставлено прочитывать опредѣленія уголовныхъ палатъ, поданныя въ Сенатъ, прежде ихъ слушанія въ послѣднемъ.

Однако, во второй половинѣ царствованія Императора Александра I взаимныя отношенія Сената и Комитета Министровъ нѣсколько измѣнились въ виду изданія новаго Учрежденія министерствъ 1811 года и „Образованія" Государственнаго Совѣта. Одно время вопросу объ этихъ взаимоотношеніяхъ грозила опасность вовсе сойти со сцены, потому что въ планѣ М. М. Сперанскаго, стремившагося распредѣлить болѣе точно и правильно функціи управленія между Государственнымъ Совѣтомъ, Сенатомъ и министерствами, не было дано мѣста Комитету Министровъ. Авторъ Учрежденія министерствъ прямо указывалъ въ своей запискѣ „О государственнныхъ установленіяхъ" [4]), что „обращено особое вниманіе на то, чтобы всѣ доклады отъ министровъ къ Государю восходили не иначе какъ чрезъ Правительствующій Сенатъ. Изъ сего изъяты одни только случаи чрезвычайные и рѣдкіе". Въ самомъ Учрежденіи министерствъ

[1]) П. С. З., 1802 г., № 20477. Ист. обз. дѣят. Ком. Мин., т. I, стр. 77.

[2]) П. С. З., 1802 г., № 20546.

[3]) Щегловъ, Государственный Совѣтъ, томъ II, ч. 1, стр. 210—211.

[4]) Калачевъ, Архивъ историческихъ и практическихъ свѣдѣній, относящихся до Россіи 1859 г., книга III, стр. 45.

1811 года дѣла исполнительныя были раздѣлены на двѣ группы. Первую составляли дѣла, превышающія степень власти, данной министру, но могущія быть разрѣшенными силою существующихъ законовъ: они представляются министрами Сенату и разрѣшаются его властью. Другая группа состоитъ изъ такихъ дѣлъ, „гдѣ законы и учрежденія недостаточны", или гдѣ, въ силу самыхъ законовъ, предметъ требуетъ Высочайшаго разрѣшенія; такія дѣла чрезъ Сенатъ представляются на Высочайшее разрѣшеніе. Отсюда вытекала совершенная безцѣльность существованія Комитета Министровъ, и, казалось, Сенатъ могъ разсчитывать на возстановленіе своего прежняго значенія. Но ссылка Сперанскаго отодвинула вопросъ о закрытіи Комитета Министровъ, который, напротивъ, въ 1812 г. изъ временного учрежденія превратился въ постоянное.

Созданіе Государственнаго Совѣта еще болѣе запутало отношенія высшихъ государственныхъ учрежденій. Сенатъ вмѣсто одной контролирующей инстанціи получилъ другую, и его судебныя функціи перешли отчасти къ Государственному Совѣту и Комитету Министровъ. По указу 1813 г. [1]) первый явился высшей инстанціей по отношенію къ Общему собранію Сената, и ему же было предоставлено право разсматривать, вмѣсто Комитета Министровъ, доклады и рапорты Сената. Но такое расширеніе правъ Государственнаго Совѣта нисколько не охраняло Сената отъ вліянія Комитета Министровъ. Напротивъ, во все царствованіе Александра I Комитетъ Министровъ постоянно разсматривалъ жалобы на рѣшенія Общаго собранія Сената и постановлялъ, какую жалобу принять и пересмотрѣть въ Государственномъ Совѣтѣ, а какую оставить безъ послѣдствій, а въ случаѣ несогласія министра юстиціи съ рѣшеніемъ Сената Комитетъ рѣшалъ, чье заключеніе правильно [2]).

Въ царствованіе Императора Николая I Комитетъ Министровъ уже не могъ имѣть того значенія, какимъ онъ пользовался при Александрѣ I. Молодой Государь желалъ, чтобы все

---

[1]) П. С. З., 1813 г., № 25371.

[2]) Середонинъ, Историческій обзоръ дѣятельности Комитета Министровъ, т. I, стр. 58 и слѣд. Очень характерно дѣло графини Дульской: оно было разсмотрѣно Государственнымъ Совѣтомъ, по нему состоялось опредѣленіе Общаго собранія Сената, и, тѣмъ не менѣе, Комитетъ нашелъ возможнымъ разсматривать и такое судебное дѣло.

въ государствѣ дѣлалось по строго предписаннымъ закономъ формамъ, чтобы всѣ дѣла доходили до трона узаконеннымъ порядкомъ [1]). Въ особенности Онъ стремился къ тому, чтобы сфера дѣятельности высшихъ государственныхъ учрежденій была опредѣлена возможно точнѣе. Такого же взгляда придерживался и извѣстный Комитетъ 6 декабря 1826 г., который констатировалъ, что двѣ разнородныя части, которыя должны быть отличены другъ отъ друга, правительственная и судная, слиты во многихъ мѣстахъ: судныя дѣла иногда поступаютъ въ Комитетъ Министровъ, также какъ и въ Государственный Совѣтъ, а Сенатъ, занимаясь почти исключительно судомъ во всѣхъ департаментахъ, разсматриваетъ и правительственныя дѣла. По мнѣнію Комитета 1826 г., Сенатъ былъ особенно стѣсненъ въ своей дѣятельности Комитетомъ Министровъ, „учрежденіемъ новымъ, о коемъ не объявлено никакимъ манифестомъ, и которое, по существу своему и первоначальному назначенію, долженствуетъ быть просто собраніемъ министровъ для совѣщанія о нѣкоторыхъ общихъ мѣрахъ“ [2]). Комитетъ 1826 г. признавалъ такое положеніе ненормальнымъ и выработалъ цѣлый проектъ реорганизаціи Сената съ раздѣленіемъ его на судебный (верховный судъ) и правительствующій (вѣдающій дѣла I-го департамента и Общаго собранія), составленный изъ главноуправляющихъ отдѣльными частями и другихъ лицъ, удостоенныхъ довѣренности Монарха: въ такомъ видѣ Сенатъ долженъ былъ замѣнить Комитетъ Министровъ. Однако предположенія Комитета 1826 г. не получили одобренія Монарха отчасти потому, что по проекту Правительствующій Сенатъ въ сущности являлся тѣмъ же Комитетомъ Министровъ, но подъ другимъ названіемъ, и эта перемѣна не помогла бы дѣлу, а съ другой стороны событія 1830 и 1831 г. поколебали взгляды Государя и содѣйствовали усиленію дѣятельности Комитета Министровъ. Однако и при такомъ благопріятномъ для Комитета Министровъ оборотѣ дѣлъ его дѣятельность ставилась Монархомъ въ законныя рамки. Особенное вниманіе Государя было направлено на то, чтобы въ Государственный Совѣтъ поступали всѣ представленія, по которымъ испрашивалось не только изданіе новаго акта, устава или штата,

[1]) Середонинъ, Историческій обзоръ дѣятельности Комитета Министровъ, томъ II, стр. 2.

[2]) Тамъ же, стр. 6 и слѣд.

но даже и такія представленія, которыя заключали въ себѣ только предложеніе объ измѣненіи закона. По отношенію же къ Сенату Комитетъ продолжалъ занимать прежнее положеніе [1]). Опредѣленія Сената представлялись на Высочайшее благовоззрѣніе черезъ Комитетъ Министровъ и съ его же заключеніями. При этомъ Комитетъ, если замѣчалъ какія нибудь неправильности въ дѣятельности Сената, то представлялъ Государю свое мнѣніе о причинахъ замѣченныхъ отступленій отъ законнаго порядка и о послѣдствіяхъ за эти нарушенія. Иногда Государь выражалъ чрезъ Комитетъ свое неудовольствіе или неодобреніе Сенату.

Если министръ юстиціи былъ несогласенъ съ опредѣленіемъ Сената, то онъ вносилъ дѣла въ Комитетъ Министровъ, который, обыкновенно, соглашался съ министромъ юстиціи. Комитетъ возбудилъ, между прочимъ, вопросъ о томъ, какъ сообщать Сенату положенія Комитета о пересмотрѣ въ Общемъ собраніи Сената рѣшеній департаментовъ. Управляющій министерствомъ юстиціи предложилъ сообщать эти положенія по утвержденіи ихъ Государемъ, не приводя разсужденій Комитета. Государь согласился съ этимъ и написалъ: „Я именно о томъ хотѣлъ приказать Комитету сообщить по всѣмъ министерствамъ, но для большей ясности изготовить проектъ такого объявленія по первому дѣлу и представить на разсмотрѣніе“.

Иногда само Общее собраніе Сената просило о позволеніи ему пересмотрѣть дѣло въ виду, напримѣръ, противорѣчивыхъ рѣшеній отдѣльныхъ департаментовъ: законъ 6 января 1830 г. запрещалъ Общему собранію Сената самому отмѣнять или пересматривать рѣшенія департамента послѣ того, какъ указъ будетъ посланъ къ исполненію. Въ Комитетѣ Министровъ разбирались дѣла о дѣйствіяхъ нѣкоторыхъ сенаторовъ, которыя признавались неблаговидными. Напримѣръ, Комитету пришлось нѣсколько разъ обсуждать вопросъ о возвращеніи сенатора Лаврова, отправленнаго въ 1829 году для ревизіи Астраханской губерніи и не возвратившагося изъ командировки даже къ 1832 году. Ревизующіе сенаторы получали добавочнаго жалованья по 1000 р. въ мѣсяцъ, и, повидимому, это обстоятельство было одной изъ

[1]) Середонинъ, Ист. обз. дѣят. Ком. Мин., томъ II, стр. 93 и слѣд.

причинъ, задерживавшихъ возвращеніе ревизора, хотя онъ самъ объяснялъ такую задержку чрезвычайными безпорядками по управленію, множествомъ поступившихъ къ нему жалобъ и холерой въ Астрахани. Комитету приходилось дѣлать сенатору Лаврову напоминанія.

Довольно характерны два случая, когда Комитетъ Министровъ выразилъ свой взглядъ по двумъ вопросамъ, касающимся Сената. Въ первомъ случаѣ Комитетъ высказался относительно контроля министра юстиціи надъ Сенатомъ [1]). Дѣло было въ томъ, что до 1827 г. оберъ-прокуроръ Общаго собранія Московскихъ департаментовъ Сената обладалъ тѣми же правами, какія были присвоены оберъ-прокурорамъ С.-Петербургскихъ департаментовъ, т. е. онъ былъ уполномоченъ только на пропускъ опредѣленій по единогласнымъ резолюціямъ, въ случаѣ же разногласія онъ представлялъ дѣло министру юстиціи, который и передавалъ его въ консультацію, а затѣмъ посылалъ Сенату согласительное предложеніе. Однако, по указу 11 ноября 1827 г., послѣдовало Высочайшее повелѣніе, по которому дѣла, рѣшенныя въ Общемъ собраніи Московскихъ департаментовъ большинствомъ ²/₃ голосовъ, не должны были отсылаться въ министерство юстиціи, а приводились прямо въ исполненіе; при разногласіи сенаторовъ въ Общемъ собраніи оберъ-прокуроръ долженъ былъ давать согласительныя предложенія. Такое усиленіе полномочій оберъ-прокурора (которымъ былъ въ то время князь Гагаринъ) вызвало цѣлый рядъ пререканій между нимъ и управляющимъ министерствомъ юстиціи княземъ Долгорукимъ, которыя и были доведены до Высочайшаго свѣдѣнія. Вслѣдствіе докладной записки князя Долгорукаго, 24 апрѣля 1828 г. послѣдовало Высочайшее повелѣніе о томъ, чтобы дѣла, по которымъ не составилось полнаго большинства (²/₃) голосовъ, отсылались министру юстиціи, который и даетъ согласительныя предложенія, а дѣла, которыя, при согласительныхъ предложеніяхъ оберъ-прокурора, будутъ рѣшены узаконеннымъ большинствомъ голосовъ, должны приводиться въ исполненіе безъ всякаго участія министерства. Такой порядокъ существовалъ

[1]) Объ этомъ случаѣ упоминается у Середонина, Ист. обз. дѣят. Ком. Мин., томъ II, стр. 96. Подробное изложеніе см. Арх. Сен., дѣло М. Ю. 1831 г., № 42.

до 1831 года, когда министръ юстиціи, руководствуясь трехлѣтнимъ опытомъ примѣненія этого порядка, призналъ необходимымъ повергнуть на усмотрѣніе Государя свои соображенія о его нежелательности, тѣмъ болѣе, что, по словамъ министра, ему было неизвѣстно, основывался ли такой порядокъ только на довѣріи къ самому князю Гагарину, или онъ долженъ былъ служить руководствомъ и для всѣхъ его преемниковъ. По мнѣнію министра такой порядокъ имѣетъ ту выгодную сторону, что нѣсколько сокращаетъ производство дѣла и сберегаетъ время, но зато вызываетъ крупныя неудобства. Такъ, министръ юстиціи, отстраненный отъ участія въ тѣхъ дѣлахъ Общаго собранія Московскихъ департаментовъ, по которымъ составляется большинство голосовъ, согласное съ оберъ-прокуроромъ, не можетъ наблюдать за правильнымъ ходомъ и рѣшеніемъ этихъ дѣлъ и даже имѣть ясное представленіе о дѣятельности этого Общаго собранія. Далѣе, оберъ-прокуроръ становится въ независимое отъ министра юстиціи положеніе и въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ приравнивается къ нему. А это обстоятельство, конечно, нарушаетъ порядокъ подчиненности и единство въ главномъ управленіи и вызываетъ неумѣстныя и вредныя пререканія. Затѣмъ, дѣла по Общему собранію Московскихъ департаментовъ, по которымъ возникли разногласія, не могутъ разсматриваться съ такой точностью, какъ въ С.-Петербургѣ, гдѣ дѣла попадаютъ въ Совѣтъ министра, т. е. въ консультацію, состоящую изъ всѣхъ оберъ-прокуроровъ и юрисконсультовъ; такое коллегіальное обсужденіе гарантируетъ правильность и единство сенатскихъ рѣшеній. Между тѣмъ дѣла по Общему собранію Московскихъ департаментовъ Сената ведутся далеко не всегда правильно, и министерству приходилось протестовать противъ его рѣшеній уже послѣ того, какъ по нимъ состоится исполненіе. Наконецъ, такая обособленность надзора въ Москвѣ разрушаетъ единство въ толкованіи смысла закона и въ примѣненіи ихъ къ дѣламъ, сходнымъ между собою, такъ какъ министръ юстиціи лишенъ возможности дѣлать замѣчанія на указы, посылаемые отъ Общаго собранія Московскихъ департаментовъ, и предупреждать ихъ изданіе. Комитетъ Министровъ, которому пришлось разбирать этотъ вопросъ, сталъ на сторону министра юстиціи и высказался за уничтоженіе порядка, созданнаго указомъ 1827 г.

Въ другомъ случаѣ Комитету Министровъ пришлось обсуждать принципіальный вопросъ о порядкѣ направленія на Высочайшее усмотрѣніе тѣхъ дѣлъ, по которымъ измѣнялись рѣшенія Сената [1]).

По дѣйствовавшему тогда закону (ст. 470 Учр. Госуд. т. I, Св. зак., изд. 1832 г.), послѣ окончательнаго рѣшенія дѣла ни департаменты, ни Общія собранія Сената не могли сами ни отмѣнять, ни пересматривать своихъ рѣшеній съ того времени, какъ будутъ посланы указы объ ихъ исполненіи. Если Общее собраніе или департаменты считали нужнымъ, въ виду вновь открывшихся обстоятельствъ, отмѣнить или отчасти измѣнить уже состоявшіяся судебныя рѣшенія, то они должны были воздерживаться отъ постановленія новаго рѣшенія и испрашивать предварительно Высочайшее дозволеніе на пересмотръ дѣла. Объ отмѣнѣ или перемѣнѣ прежняго судебнаго рѣшенія составлялся особый докладъ, и министръ юстиціи вносилъ его въ Государственный Совѣтъ для испрошенія Высочайшаго дозволенія, и Сенатъ приступалъ къ пересмотру дѣла и къ постановленію новаго рѣшенія лишь послѣ полученія Высочайшаго разрѣшенія. Тогда новое рѣшеніе получало законную силу, прежнее считалось какъ бы несостоявшимся, и, конечно, Высочайшаго утвержденія уже не требовалось. Однако законъ разрѣшалъ отступать отъ этого порядка въ тѣхъ случаяхъ, когда министръ юстиціи сомнѣвался въ необходимости или правильности отмѣны рѣшенія Сената. Тогда онъ предлагалъ объ этомъ Сенату, и если послѣдній не соглашался съ министромъ, то дѣло переносилось изъ департамента въ Общее собраніе, а изъ Общаго собранія въ Государственный Совѣтъ.—Однако такой порядокъ, согласно п. 4 той же 470 статьи, не примѣнялся къ дѣламъ по правительственной или распорядительной части. Объ измѣненіи или отмѣнѣ своихъ рѣшеній по такимъ дѣламъ Сенатъ представлялъ, вмѣстѣ съ указаніемъ причинъ, на Высочайшее усмотрѣніе, но уже черезъ Комитетъ Министровъ. Благодаря неопредѣленности термина „дѣла по распорядительной или правительственной части“, въ Комитетъ Министровъ стали попадать и такія дѣла, перешедшія въ

---

[1]) Арх. Сен., дѣло М. Ю., 1839 г., № 81. Дѣло Гос. Сов. по Деп. закон., 1840 г., № 87.

Сенатъ не апелляціоннымъ порядкомъ, которымъ, въ сущности, слѣдовало бы поступать въ Государственный Совѣтъ. Какъ указано было выше, Государь очень внимательно слѣдилъ за правильнымъ поступленіемъ дѣлъ въ высшія государственныя учрежденія, и потому немудрено, что и Комитетъ Министровъ, по поводу одного частнаго дѣла (Полихроніади съ Манесомъ) [1], далъ министру юстиціи порученіе опредѣлить съ точностью, какія дѣла, по которымъ Сенатъ признаетъ нужнымъ измѣнить свои опредѣленія, должны представляться черезъ Комитетъ



Съ рисунка съ натуры.

Видъ зданія Сената и Галерной улицы съ башни адмиралтейства на панорамѣ 1814 г.

Министровъ на Высочайшее утвержденіе, и по какимъ дѣламъ должно предварительно испрашиваться черезъ Государственный Совѣтъ разрѣшеніе на пересмотръ дѣла.

Министръ юстиціи въ очень обстоятельной запискѣ развивалъ тотъ взглядъ, что не свойствомъ рѣшенія, а родомъ дѣлъ слѣдуетъ опредѣлять тѣ случаи, въ которыхъ Сенатъ долженъ испрашивать дозволеніе на перемѣну своего опредѣленія черезъ Государственный Совѣтъ и черезъ Комитетъ Министровъ. Поэтому всѣ опредѣленія Сената объ отмѣнѣ прежнихъ рѣшеній по судебнымъ дѣламъ, хотя бы они касались только одной

[1]) Арх. Сен., дѣло. М. Ю., 1839 г., № 81.

формы и порядка судопроизводства, должны представляться на Высочайшее утвержденіе черезъ Государственный Совѣтъ, потому что, заявлялъ министръ юстиціи, форма производства каждаго судебнаго дѣла нераздѣльно связана съ самымъ дѣломъ и вся основана на существѣ дѣла. Подъ дѣлами по правительственной части или распорядительными министръ предлагалъ понимать текущія дѣла по всѣмъ частямъ министерскаго управленія, дѣла о наградахъ по службѣ, о производствѣ въ чины, о старшинствѣ, о пенсіяхъ и единовременныхъ пособіяхъ, дѣла по всѣмъ чрезвычайнымъ происшествіямъ, о выговорахъ гражданскимъ губернаторамъ и губернскимъ правленіямъ, о расколѣ и вѣроотступничествѣ, если они не составляютъ предмета судебнаго разбирательства, вообще всѣ дѣла, входящія въ кругъ административно - полицейскаго управленія въ обширномъ смыслѣ, если распоряженія являются только исполненіемъ установленныхъ правилъ, а не содержатъ предположенія о новыхъ учрежденіяхъ. Государственный Совѣтъ, согласившись съ этими предположеніями министра юстиціи, полагалъ предоставить ему руководствоваться этими соображеніями и довести объ этомъ до свѣдѣнія Комитета Министровъ.

Въ царствованіе Императора Александра II вопросъ объ отношеніяхъ Сената къ Комитету Министровъ былъ поднятъ и серьезно разработанъ министромъ юстиціи Замятнинымъ, который 11 марта 1865 года представилъ всеподданнѣйшую записку о преобразованіи административныхъ департаментовъ Сената (I-го департамента, Департамента Герольдіи и Перваго общаго собранія Сената) [1]. Въ этой запискѣ министръ юстиціи останавливался, между прочимъ, и на вопросѣ о точномъ разграниченіи компетенціи Правительствующаго Сената и Комитета Министровъ „относительно дѣлъ управленія, поступающихъ въ административные департаменты Сената по представленію главныхъ и губернскихъ начальствъ о разныхъ предметахъ, рѣшеніе которыхъ не предоставлено власти сихъ начальствъ“.

[1]) Объ этой запискѣ сказано ниже. См. Историческій обзоръ дѣятельности Комитета Министровъ, томъ III, часть I. Спб. 1902 г., стр. 33—39 (приведены только свѣдѣнія объ обсужденіи этого вопроса въ Комитетѣ Министровъ). Подробное изложеніе см. въ дѣлѣ Гос. Сов. по Деп. зак., 1867 г. № 107 и 1868 г. № 69.

Подобный вопросъ интересовалъ въ это время не одного только министра юстиціи, но и самый Комитетъ Министровъ, въ которомъ по Высочайшему повелѣнію уже составлялись „соображенія объ освобожденіи его отъ разсмотрѣнія дѣлъ, по свойству своему не требующихъ обсужденія ихъ всѣми министрами". Въ своей всеподданнѣйшей запискѣ министръ юстиціи высказывалъ предположеніе, что „нѣкоторая часть дѣлъ Комитета Министровъ могла бы быть предоставлена разрѣшенію правительственныхъ департаментовъ Сената, съ тѣмъ, чтобы въ опредѣляемыхъ закономъ случаяхъ было испрашиваемо утвержденіе Вашего Императорскаго Величества. Для ускоренія хода сихъ дѣлъ можно бы постановить, что сіи дѣла, если въ департаментѣ Сената не послѣдуетъ единогласнаго заключенія сенаторовъ и участвовавшихъ въ сужденіи министровъ, представляются непосредственно на Высочайшее разрѣшеніе". Въ той же запискѣ министръ юстиціи, возбудивъ цѣлый рядъ и другихъ принципіальныхъ вопросовъ, касающихся компетенціи Сената, въ заключеніе испрашивалъ Высочайшее разрѣшеніе на сообщеніе его предположеній министрамъ и главноуправляющимъ и, по полученіи ихъ отзывовъ, на представленіе всего дѣла въ Государственный Совѣтъ. Государь Императоръ на этой всеподданнѣйшей запискѣ 11 марта 1865 г. положилъ резолюцію: „Согласенъ". Однако, такой порядокъ разсмотрѣнія предположеній министра юстиціи былъ измѣненъ послѣ того, какъ то же дѣло было доложено Государю предсѣдателемъ Комитета Министровъ. Государемъ было обращено вниманіе на то, что въ соображеніяхъ министра юстиціи о преобразованіи Сената упоминалось о соприкосновеніи компетенціи Комитета Министровъ и Сената при разрѣшеніи нѣкоторыхъ дѣлъ, и потому разрѣшилъ отзывы министровъ и главноуправляющихъ отдѣльными частями разсмотрѣть предварительно въ Комитетѣ Министровъ вмѣстѣ съ заключеніемъ тѣхъ же лицъ по предположеніямъ объ измѣненіи порядка разрѣшенія дѣлъ, вносимыхъ въ Комитетъ Министровъ.

Эти предположенія и соображенія министра юстиціи о разграниченіи компетенціи І-го департамента и Комитета Министровъ были сообщены министрамъ и главноуправляющимъ

отдѣльными частями. Въ своихъ соображеніяхъ министръ юстиціи исходилъ изъ одной основной мысли, а именно, что въ Правительствующемъ Сенатѣ должны быть сосредоточены всѣ дѣла управленія для сообщенія имъ единства въ направленіи и разрѣшеніи, въ виду установленія въ 1864 году личнаго присутствованія министровъ и главноуправляющихъ отдѣльными частями въ I-мъ департаментѣ Сената. Министръ юстиціи предполагалъ освободить ихъ отъ разсмотрѣнія въ Комитетѣ Министровъ: 1) такихъ дѣлъ, которыя, по роду своему, могли бы быть окончательно разрѣшены въ Сенатѣ, и 2) всѣхъ тѣхъ дѣлъ, о которыхъ хотя и должно быть доведено до Высочайшаго свѣдѣнія, но которыя вовсе не требуютъ обсужденія ихъ всѣми министрами и главноуправляющими.—По этому поводу министръ юстиціи высказывалъ, что по закону дѣла Комитета Министровъ, какъ и дѣла I-го Департамента и Департамента Герольдіи, относятся къ числу дѣлъ административныхъ вѣдомствъ и раздѣляются на два разряда: 1) текущія дѣла по всѣмъ частямъ министерскаго управленія и 2) дѣла, которыя закономъ въ особенности присвоены его разсмотрѣнію. Первый разрядъ составляютъ дѣла, по которымъ нужно общее соображеніе или содѣйствіе разныхъ министерствъ, затѣмъ дѣла, разрѣшеніе которыхъ и исполненіе которыхъ вызываютъ у министра сомнѣнія, и, наконецъ, дѣла, разрѣшеніе которыхъ превышаетъ предѣлъ власти министра и требуетъ Высочайшаго разрѣшенія. Первыя двѣ категоріи дѣлъ входятъ также въ компетенцію Сената (ст. 33 Учр. Прав. Сен. и ст. 211 Учрежд. Мин.), а третья должна быть также предоставлена Сенату, которому присваивались законодательныя функціи: дѣлами этой категоріи являются или такія, которыя однородны съ законодательными дѣлами, имѣя своимъ предметомъ установленіе болѣе или менѣе общей мѣры въ отмѣну, изъятіе и измѣненіе дѣйствующаго закона, или же такія, которыя, хотя и касаются отдѣльныхъ частныхъ обстоятельствъ или лицъ, но разрѣшеніе которыхъ основано не на буквѣ дѣйствующихъ законовъ и требуетъ какого либо изъятія изъ дѣйствія этихъ законовъ. По мнѣнію министра юстиціи коренное значеніе Сената и польза дѣла требуютъ, чтобы именно въ Сенатъ поступало всякое представленіе о дополненіи или поясненіи законовъ по административному вѣдомству. Кромѣ того, министръ отмѣчалъ, что и по существующему порядку

Сенатъ можетъ повергать на Высочайшее усмотрѣніе свои предположенія въ томъ случаѣ, если онъ при разрѣшеніи какого-нибудь частнаго случая признаетъ необходимымъ отступить отъ буквы закона.

Затѣмъ, изъ второго разряда дѣлъ, по мнѣнію министра юстиціи, административнымъ департаментамъ Сената должны быть предоставлены тѣ дѣла, которыя могутъ быть разрѣшены безъ обсужденія ихъ всѣми министрами и по существу своему являются однородными съ тѣми, которыя отнесены къ вѣдомству Сената, какъ мѣста, которому принадлежатъ высшій надзоръ въ порядкѣ управленія и исполненія и попеченіе о средствахъ къ облегченію народныхъ нуждъ, къ охраненію общаго спокойствія и тишины и къ прекращенію всякихъ противозаконныхъ дѣйствій въ подчиненныхъ ему мѣстахъ. Такими дѣлами министръ юстиціи считалъ разсмотрѣніе представленій о назначеніи пенсій и единовременныхъ пособій въ тѣхъ случаяхъ, когда назначеніе превышало власть министровъ, затѣмъ дѣла о наложеніи на губернскія начальства денежныхъ взысканій и о выговорахъ губернскимъ правленіямъ, губернаторамъ и вообще губернскимъ начальствамъ, наконецъ представленія объ отпускѣ изъ государственнаго казначейства свыше 15.000 руб. въ ссуду и безвозвратно въ пособіе жителямъ городовъ и мѣстечекъ, пострадавшимъ отъ пожаровъ и наводненій, о разсрочкѣ платежа долговъ по такимъ ссудамъ, о выдачѣ денежныхъ пособій чиновникамъ по случаю неурожаевъ, пожаровъ, наводненій и др. и, наконецъ, разсмотрѣніе уставовъ компаній на акціяхъ, когда требуется одно дозволеніе на учрежденіе компаніи. Кромѣ разсмотрѣнія этихъ дѣлъ, Сенату должно быть предоставлено и окончательное рѣшеніе тѣхъ изъ нихъ, которыя не требуютъ какихъ либо чрезвычайныхъ распоряженій, не касаются ограниченія или лишенія правъ и преимуществъ частныхъ или должностныхъ лицъ и могутъ быть разрѣшены на точномъ основаніи существующихъ узаконеній. По всѣмъ же остальнымъ дѣламъ опредѣленія Сената должны представляться Государю непосредственно.

Въ своихъ отвѣтахъ на проектъ министра юстиціи почти всѣ министры и главноуправляющіе отдѣльными частями воздержались отъ отзывовъ по вопросу о разграниченіи компетенціи Комитета Министровъ и Сената, мотивируя это тѣмъ,

что они дадутъ ихъ непосредственно Комитету Министровъ, гдѣ будетъ разсматриваться тотъ же самый вопросъ. Однако, нѣкоторые изъ нихъ все же высказались, и довольно опредѣленно, по этому любопытному вопросу. Такъ, главный начальникъ III-го отдѣленія Собственной Его Императорскаго Величества канцеляріи, генералъ-адъютантъ князь Долгоруковъ, согласился со всѣми предположеніями министра юстиціи, кромѣ одного, а именно относительно необходимости расширенія участія Сената въ дѣлахъ законодательныхъ. — Государственный контролеръ Татариновъ указывалъ, что, въ случаѣ выдѣленія ряда дѣлъ изъ вѣдѣнія Комитета Министровъ, послѣднему придется разрѣшать немногосложныя дѣла. Поэтому предположеніе министра юстиціи о передачѣ въ Сенатъ большей части дѣлъ Комитета Министровъ, по мнѣнію государственнаго контролера, не только умалитъ значеніе Комитета, но неминуемо возбудитъ вопросъ о самой необходимости его существованія, тогда какъ польза обсужденія административныхъ дѣлъ, касающихся одновременно нѣсколькихъ управленій, при содѣйствіи высшихъ органовъ самой администраціи, едва ли можетъ подлежать сомнѣнію. Государственный контролеръ высказался и противъ окончательнаго разрѣшенія Сенатомъ нѣкоторыхъ переданныхъ изъ Комитета Министровъ дѣлъ безъ представленія ихъ на Высочайшее усмотрѣніе Государя и безъ Его утвержденія. — Министръ финансовъ находилъ, что предположенная реформа Сената затрагиваетъ уставы всѣхъ высшихъ государственныхъ учрежденій, и потому недостаточно ограничиться одной передачей Сенату нѣкоторыхъ дѣлъ, вѣдавшихся Комитетомъ Министровъ, а нужно раньше сдѣлать то же самое и по отношенію ко всѣмъ прочимъ государственнымъ учрежденіямъ, начиная съ Государственнаго Совѣта: послѣднему также приходится разсматривать дѣла управленія, которыя, по предложенію министра юстиціи, должны разрѣшаться Сенатомъ. — Управлявшій министерствомъ государственныхъ имуществъ т. с. Гернгросъ высказался противъ передачи Сенату дѣлъ изъ Комитета Министровъ въ виду того, что существующій порядокъ разсмотрѣнія дѣлъ управленія въ Комитетѣ Министровъ не представляетъ никакого неудобства, и измѣненіе этого порядка, и направленіе дѣлъ въ Сенатъ не можетъ принести никакой пользы. Для назначенія пенсій установлены самыя опредѣленныя правила, руководствуясь ко-

торыми министры, по предоставленной имъ власти, назначаютъ пенсіи, какія слѣдуютъ по закону; изъятія допускаются только путемъ испрошенія черезъ Комитетъ Министровъ Высочайшаго разрѣшенія. При такомъ порядкѣ назначеніе пенсій совершается гораздо скорѣе, чѣмъ совершалось бы тогда, когда бы дѣло вносилось въ Сенатъ, а поспѣшность въ этомъ дѣлѣ очень важна, потому что чиновникъ, оставившій службу, а тѣмъ болѣе семейство умершаго чиновника, въ ожиданіи назначенія пенсіи остаются нерѣдко безъ всякихъ средствъ къ существованію. По этимъ соображеніямъ дѣла о назначеніи пенсій были изъяты изъ разсмотрѣнія Комитета и предоставлены непосредственной власти министровъ; правильность же назначенія министромъ пенсіи повѣряется государственнымъ контролемъ. Затѣмъ, для награжденія знакомъ отличія безпорочной службы, требуется одно лишь разсмотрѣніе формулярнаго списка и этимъ дѣломъ занимается Капитулъ Россійскихъ Императорскихъ и Царскихъ орденовъ; поэтому передача дѣлъ этого рода въ Сенатъ была бы для него совершенно безполезнымъ обремененіемъ. Вообще т. с. Гернгросъ высказался противъ передачи дѣлъ изъ Комитета Министровъ и стоялъ за сохраненіе того коренного начала, чтобы въ Комитетъ Министровъ поступали всѣ тѣ дѣла, которыя не могутъ быть разрѣшены по буквѣ существующихъ законовъ, и рѣшеніе которыхъ зависитъ отъ Высочайшей власти или которыя подлежатъ совокупному обсужденію всѣхъ министровъ, а въ Сенатъ всѣ тѣ, которыя разрѣшаются силою дѣйствующихъ законовъ, на основаніи того непреложнаго правила, что Сенатъ, какъ блюститель и хранитель законовъ, долженъ постановить свои рѣшенія не иначе какъ по буквѣ закона. -Управляющій морскимъ министерствомъ генералъ-адъютантъ Краббе согласился съ предложеніемъ министра юстиціи о передачѣ нѣкоторыхъ дѣлъ изъ Комитета Министровъ въ Сенатъ лишь по отношенію къ тѣмъ, которыя должны разрѣшаться на основаніи дѣйствующихъ законовъ (напримѣръ, о назначеніи пенсіи и временныхъ пособій). Но остальныя дѣла, относящіяся къ предметамъ высшаго общаго управленія, по его мнѣнію, не должны быть предоставляемы Сенату по той причинѣ, что дѣла этого рода требуютъ соображенія такихъ обстоятельствъ о нуждахъ и потребностяхъ, которыя могутъ быть извѣстны во всей полнотѣ и подробностяхъ лишь ли-

цамъ, стоящимъ во главѣ управленія, а не сенаторамъ, которые не принимаютъ никакого участія въ ходѣ самого управленія. Сенатъ, какъ судебно-административное учрежденіе, можетъ однако разсматривать и разрѣшать лишь частные случаи, которые могутъ возникать и доходить до его вѣдѣнія въ установленномъ порядкѣ при исполненіи состоявшихся постановленій Комитета Министровъ или предпринятыхъ чрезъ него мѣръ. Всякое же иное участіе Сената въ самомъ обсужденіи общихъ мѣръ по дѣламъ администраціи и представленій министровъ административнаго свойства генералъ-адъютантъ Краббе считалъ небезопаснымъ на практикѣ смѣшеніе различныхъ по ихъ существу предметовъ, очерчивающимъ самый кругъ дѣятельности различныхъ органовъ въ государственномъ управленіи, и могущимъ нерѣдко вести, съ ущербомъ для дѣла, къ столкновеніямъ высшихъ административныхъ дѣятелей съ высшимъ судебно-административнымъ учрежденіемъ. Его Императорское Высочество Принцъ Петръ Ольденбургскій, главноуправляющій IV отдѣленіемъ Собственной Его Императорскаго Величества канцеляріи, вполнѣ соглашался съ предположеніемъ относительно передачи Сенату изъ Комитета Министровъ только одной категоріи дѣлъ, а именно тѣхъ, которыя должны разрѣшаться на основаніи дѣйствующихъ законовъ.

Всѣ отзывы вѣдомствъ и самое представленіе министра юстиціи были разсмотрѣны Комитетомъ Министровъ въ трехъ засѣданіяхъ—22 и 31 марта и 5 апрѣля 1866 года [1]). Комитетъ прежде всего отрицалъ чтобы коренное преобразованіе административныхъ департаментовъ Сената вызывалось судебной реформой 1864 г. и допускалъ лишь измѣненія въ дѣлопроизводствѣ и составѣ канцелярій этихъ департаментовъ, порядкѣ сношеній ихъ съ кассаціонными департаментами и нѣкоторыя другія, но всѣ эти мѣропріятія, по его мнѣнію, не должны измѣнять ни компетенціи, ни значенія административныхъ департаментовъ Сената въ общемъ строѣ государственныхъ учрежденій. Комитетъ Министровъ отнесся отрицательно и къ другимъ предположеніямъ министра юстиціи, а именно о порядкѣ обнародованія законовъ и, о представленіи на разсмотрѣніе I-го департамента и Департамента Герольдіи всѣхъ общихъ распоряженій министровъ и

[1]) Середонинъ. Ист. обз. дѣят. Ком. Мин., т. III, часть I, стр. 37 и слѣд.

главноуправляющихъ, издаваемыхъ для поясненія существующихъ правилъ и учрежденій. Консервативная точка зрѣнія Комитета Министровъ выразилась вполнѣ въ одномъ мѣстѣ его Высочайше утвержденнаго положенія, гдѣ говорится, что при значительныхъ измѣненіяхъ, происходящихъ въ разныхъ частяхъ государственнаго управленія, вслѣдствіе благодѣтельныхъ реформъ, совершившихся и совершающихся въ настоящее царствованіе, слѣдуетъ по возможности сохранять въ прежнемъ видѣ тѣ учрежденія, которыя, дѣйствуя удовлетворительно, пріобрѣли себѣ довѣріе общества, и только тогда приступать къ ихъ измѣненію, когда опытомъ будетъ доказана настоятельная въ томъ необходимость. Благодаря такому отношенію Комитета Министровъ, крупный принципіальный вопросъ о преобразованіи административнаго Сената былъ сведенъ къ сравнительно мелкому вопросу объ измѣненіи состава канцелярій административныхъ департаментовъ, производства и рѣшенія въ нихъ дѣлъ и тому подобное.

Однако, нельзя сказать, чтобы представленіе министра юстиціи прошло безслѣдно для компетенціи Комитета Министровъ. Напротивъ, послѣдній самъ намѣтилъ цѣлый рядъ дѣлъ, которыя, по его мнѣнію, должны быть изъяты изъ его вѣдѣнія, и представилъ по этому дѣлу особую записку на Высочайшее благоусмотрѣніе и Государь на ней написалъ „исполнить". Между прочимъ, новыми правилами Сенату предоставлялось самому испрашивать Высочайшее разрѣшеніе на пересмотръ дѣлъ, если открывались новыя обстоятельства.

Вотъ, въ сущности, къ чему свелась попытка Замятнина измѣнить взаимоотношенія высшихъ государственныхъ учрежденій. Понятно, что послѣ этой неудачной попытки отношенія между Комитетомъ Министровъ и Сенатомъ сохранили тотъ же обликъ, который былъ приданъ имъ въ царствованіе Николая I. Изъ отдѣльныхъ фактовъ, иллюстрирующихъ эти отношенія, можно указать, напримѣръ, на представленіе министромъ юстиціи въ концѣ каждаго года въ Комитетъ Министровъ списка сенаторовъ съ распредѣленіемъ ихъ по департаментамъ. Затѣмъ, въ 1861 г. въ Совѣтѣ Министровъ была заслушана записка графа В. Н. Панина, въ которой онъ обращалъ вниманіе на крайнюю медленность въ ходѣ дѣлъ, передаваемыхъ Сенатомъ на заключеніе министровъ. Министру юстиціи было поручено выработать со-

отвѣтствующія предположенія и внести ихъ въ Комитетъ Министровъ. Послѣдній, однако, постановилъ передать выработанныя министромъ юстиціи правила въ Государственный Совѣтъ: положеніе Комитета было утверждено Государемъ.

Въ царствованіе Императора Александра III замѣтно нѣсколько иное отношеніе Комитета Министровъ къ Сенату [1]). Комитетъ воздерживается отъ разсмотрѣнія жалобъ на рѣшенія Сената и дѣлъ, относящихся къ его вѣдомству. Такъ въ 1881 г. лѣсопромышленники г. Кронштадта жаловались Государю на рѣшеніе I-го департамента Сената, которымъ оставлялось въ силѣ постановленіе Кронштадтской городской думы объ увеличеніи сбора за пользованіе участками на лѣсной биржѣ. По положенію Комитета Министровъ 1830 г. такса на эти участки должна была опредѣляться съ согласія министра финансовъ, и потому Кронштадтское городское присутствіе отмѣнило постановленіе думы. Дѣло перешло въ Сенатъ, который и отмѣнилъ постановленіе присутствія на томъ основаніи, что съ изданіемъ Городового положенія 1870 г. положеніе Комитета Министровъ утратило свою силу. Тогда лѣсопромышленники, ссылаясь на вредъ безконтрольныхъ распоряженій города для лѣсной торговли, обратились къ министру съ жалобой и просили ихъ ходатайство разсмотрѣть въ Комитетѣ Министровъ. Однако Комитетъ рѣшилъ, что пересмотръ имъ сенатскаго опредѣленія былъ бы нарушеніемъ закона. Послѣдній опредѣленно устанавливаетъ, что на рѣшенія Сената нѣтъ апелляціи, что въ особыхъ случаяхъ допускается только пересмотръ дѣла, рѣшеннаго въ департаментѣ, Первымъ общимъ собраніемъ, и что Высочайшее соизволеніе на пересмотръ испрашивается Комиссіей прошеній. Слѣдовательно, послѣдней и нужно предварительно обсудить основательность ходатайства. Поэтому Комитетъ положилъ дѣло возвратить въ Комиссію прошеній.—Черезъ Комитетъ Министровъ ежегодно представлялись Государю подробные списки сенаторовъ, съ проектами указовъ о назначеніи первоприсутствующихъ.—Въ Комитетъ поступали нѣкоторыя опредѣленія Сената, требовавшія Высочайшаго утвержденія, какъ-то о сложеніи начетовъ и недоимокъ, возвращеніи излишне взысканныхъ платежей, объ окончательномъ поземельномъ устрой-

[1]) Середонинъ. Историческій обзоръ дѣятельности Комитета Министровъ, т. IV, стр. 67 и слѣд.

ствѣ крестьянъ, объ устройствѣ и расширеніи кладбищъ, объ отчужденіи казенныхъ имуществъ.

Изъ отдѣльныхъ наиболѣе интересныхъ дѣлъ, въ которыхъ затрагивался вопросъ о взаимныхъ отношеніяхъ Сената и Комитета Министровъ, слѣдуетъ остановиться на дѣлахъ о привлеченіи къ суду и слѣдствію губернаторовъ [1]). Такъ противъ елисаветпольскаго губернатора было возбуждено обвиненіе въ неправильномъ заключеніи подъ стражу 43-хъ жителей Елисаветпольской губ. Первый департаментъ и министръ юстиціи высказались за назначеніе для производства слѣдствія не судебнаго слѣдователя, какъ это полагалось бы по точному смыслу 1089 ст. Уст. угол. судопр., а особаго лица судебнаго вѣдомства, по назначенію министра юстиціи. Но министръ юстиціи полагалъ что назначеніе особаго слѣдователя могло бы послѣдовать не иначе, какъ съ Высочайшаго соизволенія. Не разъясненнымъ оказывался въ законѣ и другой вопросъ, не требуетъ ли представленія на Высочайшее благоусмотрѣніе и самое опредѣленіе Сената о преданіи суду губернаторовъ. По этой причинѣ министръ юстиціи Манасеинъ не рѣшился взять на себя отвѣтственность за дальнѣйшее направленіе этого дѣла и внесъ опредѣленіе Сената въ Комитетъ Министровъ. Послѣдній вполнѣ согласился съ высказанными А. А. Абазой замѣчаніями о томъ, что дѣйствующій порядокъ привлеченія губернаторовъ къ предварительному слѣдствію черезъ судебныхъ слѣдователей совершенно не соотвѣтствуетъ значенію должности начальника губерніи, что онъ относится съ полнымъ сочувствіемъ къ опредѣленію Сената, отступившаго въ данномъ дѣлѣ отъ установленнаго въ законѣ порядка, но что вообще слѣдуетъ скорѣе выработать новый порядокъ привлеченія губернаторовъ къ суду за преступленія по должности и производства слѣдствія надъ ними. Комитетъ предоставилъ министрамъ юстиціи и внутреннихъ дѣлъ выработать новыя правила и внести ихъ въ Государственный Совѣтъ, и затѣмъ, получивъ очень благопріятный отзывъ объ елисаветпольскомъ губернаторѣ отъ главноначальствующаго гражданской частью на Кавказѣ, генералъ-адъютанта Шереметева, положилъ: испросить Высочайшее соизволеніе на оставленіе опредѣленія Сената безъ исполненія и на объ-

---

[1]) Середонинъ. Историч. обзоръ, т. IV, стр. 71—74.

явленіе елисаветпольскому губернатору замѣчанія черезъ Сенатъ за неправильныя дѣйствія. Положеніе Комитета было Высочайше утверждено. — Въ другой разъ Сенатъ не призналъ возможнымъ привлекать къ судебной отвѣтственности орловскаго губернатора, который допустилъ неправильныя распоряженія по отношенію къ нѣкоторымъ крестьянамъ. И это дѣло также перешло на разсмотрѣніе въ Комитетъ Министровъ. Послѣдній принципіально призналъ, что опредѣленія Сената о выговорахъ начальникамъ губерній за нарушеніе ими законнаго порядка и злоупотребленія ввѣренною властью также должны препровождаться на его разсмотрѣніе и обсужденіе.—Преобразованіе въ 1889 г. суда въ прибалтійскомъ краѣ избавило Комитетъ Министровъ отъ обсужденія приговоровъ V-го департамента Сената по дѣламъ евангелическо-лютеранскихъ проповѣдниковъ, обвинявшихся въ вѣнчаніи по лютеранскому обряду лицъ (обыкновенно крестьянъ) православнаго исповѣданія или отпавшихъ отъ православія. Въ этихъ случаяхъ обыкновенно вмѣшивалось Лифляндское губернское правленіе, которое и предписывало мѣстному орднунгсгерихту производить дознанія; затѣмъ дѣло разбиралось въ Лифляндскомъ гофгерихтѣ, который оправдывалъ пастора и повѣнчанныхъ крестьянъ признавалъ лютеранами. Губернскій прокуроръ подавалъ протестъ и дѣло поступало въ Сенатъ, который и приговаривалъ пасторовъ къ лишенію духовнаго сана и тюремному заключенію на сроки отъ 4 мѣсяцевъ до 1 года. Въ Комитетѣ Министровъ эти наказанія смягчались и обыкновенно выражались въ воспрещеніи виновнымъ пасторамъ проживать въ Лифляндской и Курляндской губерніяхъ, безъ лишенія сана.



Правительствующій Сенатъ и Святѣйшій Правительствующій Синодъ.



Вопросъ о взаимныхъ отношеніяхъ между Сенатомъ и Синодомъ, возникающихъ при разсмотрѣніи въ Сенатѣ дѣлъ, соединенныхъ съ интересами духовныхъ учрежденій вѣдомства православнаго исповѣданія, былъ впервые урегулированъ въ 1823 году Высочайше утвержденнымъ 20 февраля положеніемъ Комитета Министровъ [1]. Послѣдній, основываясь на § 240 Высочайше утвержденнаго 25 іюня 1811 г. Общаго учрежденія министерствъ [2], установилъ въ качествѣ общаго правила, чтобы производящіяся въ Сенатѣ дѣла какъ о людяхъ, отыскивающихъ, по происхожденію ихъ изъ духовнаго званія, свободы изъ крѣпостного владѣнія, такъ и о церковныхъ имуществахъ прежде ихъ рѣшенія, препровождались на заключеніе министра духовныхъ дѣлъ и народнаго просвѣщенія.—Затѣмъ когда это министерство было упразднено, то возникъ вопросъ о томъ, какой порядокъ нужно соблюдать при разсмотрѣніи вышеперечисленныхъ дѣлъ въ Сенатѣ, т. е. къ кому они должны посылаться на заключеніе, къ министру финансовъ или оберъ-прокурору Святѣйшаго Синода, такъ какъ по Высочайшему указу отъ 15 мая 1824 г. [3] дѣла Святѣйшаго Синода должны были производиться въ томъ же порядкѣ, какой былъ установленъ до времени учрежденія 24 октября 1817 года мини-

---

[1] П. С. З., № 29322.

[2] П. С. З., № 246876. Эта статья опредѣляла, что тяжебныя дѣла, прикосновенныя къ государственнымъ имуществамъ могутъ рѣшаться не иначе какъ по истребованіи заключенія отъ того министра, коему принадлежитъ управленіе казеннымъ имѣніемъ, въ тяжбѣ состоящимъ.

[3] П. С. З., № 29914.

стерства духовныхъ дѣлъ и народнаго просвѣщенія [1]). Комитетъ Министровъ призналъ, что оберъ-прокуроръ Святѣйшаго Синода долженъ сохранять всѣ права бывшаго министра духовныхъ дѣлъ и всѣ указанныя выше дѣла должны препровождаться на предварительное заключеніе оберъ-прокурора Святѣйшаго Синода съ тѣмъ, что если при рѣшеніи этихъ дѣлъ не будетъ принято мнѣніе оберъ-прокурора, они должны переноситься въ Общее собраніе Сената [2]).

Слѣдуя буквальному смыслу этихъ положеній Комитета Министровъ [3]), нѣкоторые судебные департаменты Сената ограничивались разрѣшеніемъ, при участіи оберъ-прокурора Синода, только опредѣленной категоріи дѣлъ, а именно тѣхъ, которыя начинались въ судебныхъ мѣстахъ и изъ нихъ поступали въ Сенатъ на ревизію въ слѣдственномъ или слѣдственно—апелляціонномъ порядкѣ; при рѣшеніи такихъ дѣлъ отъ оберъ-прокурора Синода требовалось предварительное заключеніе.

Однако такая практика была измѣнена въ 1887 г., по Высочайше утвержденному 9 іюня мнѣнію Государственнаго Совѣта. Поводомъ къ измѣненію или вѣрнѣе къ расширенію этой практики послужило представленіе оберъ-прокурора Святѣйшаго Синода о порядкѣ производства въ Сенатѣ дѣлъ православнаго духовнаго вѣдомства [4]), внесенное имъ въ Государственный Совѣтъ.

Въ этомъ представленіи оберъ-прокуроръ Святѣйшаго Синода приводилъ нѣсколько соображеній въ пользу того, чтобы при сужденіи въ Сенатѣ дѣлъ, вообще соединенныхъ съ интересами православнаго духовнаго вѣдомства, оберъ-прокурору Синода было обезпечено болѣе широкое участіе. Такъ, сопоставляя отдѣльныя статьи закона, онъ приходилъ къ тому выводу, что по буквальному ихъ смыслу дѣйствительно дѣла, касающіяся духовныхъ имуществъ вѣдомства православнаго исповѣданія и производящіяся въ Первомъ и Второмъ департаментахъ Сената, не признаются тяжебными въ тѣсномъ смыслѣ слова и потому не должны разрѣшаться Сенатомъ при

[1]) П. С. З., № 27106.

[2]) 2 П. С. З., т. II, № 1604.

[3]) На этихъ положеніяхъ Комитета Министровъ основано примѣч. 1-е къ ст. 125 Учр. Прав. Сената (2 ч. т. I, Св. зак., изд. 1886 г.).

[4]) Представленіе отъ 4 марта 1887 г. за № 119 (Дѣло Гос. Сов. по деп. гражд. и дух. дѣлъ 1887 г. № 33).

участіи синодальнаго оберъ-прокурора, хотя самому Сенату и предоставлено право, если онъ признаетъ это нужнымъ, требовать предварительнаго заключенія оберъ-прокурора Синода даже и по дѣламъ не тяжебнымъ. Однако, такое различіе въ порядкѣ разсмотрѣнія дѣлъ о духовныхъ имуществахъ православнаго духовнаго вѣдомства объясняется въ представленіи оберъ-прокурора Синода тѣмъ, что ни онъ самъ, ни его товарищъ не призываются къ личному присутствованію въ Сенатѣ при слушаніи такихъ дѣлъ, которыя, будучи въ вѣдѣніи какого нибудь министерства, были бы доложены въ Сенатѣ въ присутствіи министровъ или главноуправляющихъ или ихъ товарищей.

Такое отстраненіе отъ участія въ дѣлахъ не тяжебныхъ, но касающихся интересовъ вѣдомства православнаго исповѣданія, оберъ-прокуроръ Синода считалъ лишеннымъ законнаго основанія, такъ какъ онъ могъ участвовать при рѣшеніи въ Сенатѣ межевыхъ и уголовныхъ дѣлъ: межевыя дѣла, поступающія въ Сенатъ изъ межевой канцеляріи, не принадлежали къ числу тяжебныхъ дѣлъ, и однако они должны были разрѣшаться при участіи синодальнаго оберъ-прокурора на основаніи статей 120 и 121 Учр. Прав. Сен. (изд. 1886 г.). Въ нихъ перечислены дѣла, которыя должны разсматриваться и рѣшаться при участіи министерствъ и главныхъ управленій по принадлежности, и среди нихъ находятся дѣла прикосновенныя къ духовнымъ имуществамъ всѣхъ вѣроисповѣданій, а также тяжебныя дѣла разныхъ казенныхъ управленій; законъ не содержитъ постановленія, которымъ бы воспрещалось примѣнять такой порядокъ къ дѣламъ касающимся духовныхъ имуществъ вѣдомства православнаго исповѣданія, и къ тяжебнымъ дѣламъ казенныхъ управленій того же вѣдомства. Затѣмъ законъ совершенно не разрѣшилъ вопроса о томъ, должны ли производиться въ Сенатѣ, при участіи синодальнаго оберъ-прокурора, тѣ уголовныя дѣла, которыя соединены съ казеннымъ интересомъ и тѣ, въ которыхъ идетъ рѣчь объ имущественномъ вредѣ, причиненномъ чьимъ-либо преступленіемъ или проступкомъ собственно учрежденіямъ православнаго духовнаго вѣдомства. Но въ дѣйствительности оберъ-прокуроръ Синода обязательно участвуетъ въ обсужденіи тяжебныхъ уголовныхъ дѣлъ.

Въ заключеніе оберъ-прокуроръ Синода указывалъ на тѣ неудобства, которыя вызывались разсмотрѣніемъ въ Сенатѣ

цѣлаго ряда дѣлъ безъ участія синодальнаго оберъ-прокурора. Свѣдѣнія о разсмотрѣніи такихъ дѣлъ въ Сенатѣ доходятъ до центральныхъ управленій вѣдомства православнаго исповѣданія совершенно случайно, и нерѣдко даже тогда, когда дѣла уже разрѣшены въ Сенатѣ и оберъ-прокуроръ уже не имѣетъ возможности принять какія нибудь мѣры къ надлежащему направленію дѣлъ. Благодаря этому, конечно, страдаютъ самые существенные, нравственные и имущественные интересы учрежденій православнаго духовнаго вѣдомства. По мнѣнію оберъ-прокурора Св. Синода всѣ эти неудобства могутъ быть устранены двоякимъ способомъ. Во-первыхъ при разрѣшеніи Правительствующимъ Сенатомъ всѣхъ вообще дѣлъ духовнаго вѣдомства православнаго исповѣданія оберъ-прокуроръ Синода и его товарищъ должны пользоваться такими же правами, какія даны по закону министрамъ и главноуправляющимъ отдѣльными частями и ихъ товарищамъ при докладѣ Сенату дѣлъ другихъ вѣдомствъ. Затѣмъ, при разсмотрѣніи дѣлъ духовнаго вѣдомства во Второмъ департаментѣ должно быть сдѣлано исключеніе изъ общеустановленнаго порядка, а именно чтобы синодальный оберъ-прокуроръ обязательно участвовалъ въ разрѣшеніи такихъ дѣлъ Вторымъ департаментомъ, а не только тогда, когда этого пожелаетъ Сенатъ. Оба эти предположенія оберъ-прокурора Св. Синода были приняты какъ Соединенными департаментами гражданскихъ и духовныхъ дѣлъ, такъ и Общимъ собраніемъ Государственнаго Совѣта. Но при этомъ Государственный Совѣтъ не пожелалъ дѣлать исключенія для дѣлъ духовнаго вѣдомства, которыя будутъ производиться во Второмъ департаментѣ, а вмѣсто этого сдѣлалъ это предположенное исключеніе общимъ правиломъ для дѣлъ всѣхъ министерствъ, которыя производятся во II-мъ департаментѣ.



Правительствующій Сенатъ и Канцелярія Его Императорскаго Величества по принятію прошеній.



Взаимныя отношенія между Сенатомъ и Канцеляріей Его Императорскаго Величества по принятію прошеній опредѣляются въ настоящее время статьями 9, 13, 15, 17, 19, 20 Учр. Канцел. (томъ I, часть II, Св. зак., изд. 1906 г.) и ст. 217—219 Учр. Прав. Сен. (томъ I, ч. II, Св. зак. изд. 1892 г.). Статья 217 Учр. Прав. Сената устанавливаетъ какъ общее правило, что „на рѣшеніе Сената нѣтъ апелляціи", но тутъ же прибавляетъ: „но какъ могутъ быть крайности, въ коихъ возбранить всякое прибѣжище къ Императорскому Величеству было бы отнять избавленіе у страждущаго, то въ такомъ случаѣ допускаются всеподданнѣйшія жалобы на опредѣленія исчисленныхъ выше, въ ст. 10, департаментовъ, съ соблюденіемъ условій, означенныхъ въ статьяхъ 5—9 правилъ о порядкѣ принятія и направленія прошеній и жалобъ, на Высочайшее имя приносимыхъ". Эти правила установлены Учрежденіемъ Канцеляріи Его Императорскаго Величества по принятію прошеній и сводятся къ слѣдующему. На Высочайшее имя могутъ быть приносимы жалобы на опредѣленія всѣхъ департаментовъ Сената, кромѣ кассаціонныхъ, при чемъ въ этихъ жалобахъ должны быть приведены законы, которые проситель считаетъ нарушенными, а также доказательства и доводы, на которыхъ онъ основываетъ свое ходатайство, и приложено свидѣтельство о времени объявленія обжалованнаго опредѣленія или приведенія его въ дѣйствительное исполненіе: если такого свидѣтельства нѣтъ, то просителю дается срокъ на его представленіе не свыше

одного мѣсяца. Непредставленіе этого документа влечетъ за собой оставленіе жалобы безъ разсмотрѣнія. — Поступившія жалобы препровождаются въ Особое въ Государственномъ Совѣтѣ присутствіе для предварительнаго разсмотрѣнія всеподданнѣйшихъ жалобъ на опредѣленія департаментовъ Правительствующаго Сената.—Если жалобы поступаютъ на министровъ, главноуправляющихъ отдѣльными частями и генералъ-губернаторовъ, и онѣ не могутъ быть оставлены безъ разсмотрѣнія или послѣдствій на основаніи статей 15 и 16 Учр. Канцеляріи, то главноуправляющій Канцеляріей повергаетъ ихъ на Высочайшее воззрѣніе, испрашивая разрѣшенія Его Величества или на оставленіе такихъ жалобъ безъ послѣдствій или на направленіе дѣла въ законодательномъ порядкѣ или на внесеніе дѣла въ Совѣтъ Министровъ или Правительствующій Сенатъ по принадлежности и такія дѣла могутъ разсматриваться въ присутствіи главноуправляющаго Канцеляріей.—Въ такомъ видѣ рисуются тѣ отношенія, которыя существуютъ въ настоящее время между Сенатомъ и учрежденіемъ, спеціально созданнымъ для принятія и направленія прошеній и жалобъ, приносимыхъ на Высочайшее имя.

Прежде чѣмъ облечься въ такую форму, институтъ обжалованія опредѣленій Сената передъ Монархомъ пережилъ въ XIX столѣтіи немало измѣненій. Первичной формой его была должность генералъ-рекетмейстера, который принималъ жалобы на опредѣленіе Сената и докладывалъ Государю. Но лицо, занимавшее эту должность, утратило впослѣдствіи свое значеніе, да къ тому же самое дѣлопроизводство было поставлено довольно плохо. Всѣ эти обстоятельства, конечно, не могли ускользнуть отъ вниманія М. М. Сперанскаго, который въ своемъ „Планѣ Государственнаго Образованія“ предусматривалъ учрежденіе, въ составѣ обновленнаго Государственнаго Совѣта, особой комиссіи для пріема и разсмотрѣнія прошеній, приносимыхъ на Высочайшее имя. Эта мысль Сперанскаго была осуществлена въ 1810 году, когда вмѣстѣ съ Высочайшимъ Манифестомъ 1810 г. о преобразованіи Государственнаго Совѣта была создана и Комиссія прошеній, главной задачей которой являлось разсмотрѣніе жалобъ на администрацію и суды. Если жалобы подавались на рѣшенія департаментовъ Сената, то Комиссія имѣла право требовать черезъ министра юстиціи подлинныя

тяжебныя производства. При этомъ законъ требовалъ, чтобы заключенія Комиссіи были „рѣшительны" и не состояли бы только въ отсылкѣ дѣла въ подлежащее мѣсто [1]). Жалобы, признававшіяся уважительными, затѣмъ вносились въ Государственный Совѣтъ.

Значеніе Комиссіи прошеній однако значительно упало тогда, когда въ ея дѣла сталъ вмѣшиваться всемогущій въ то время гр. Аракчеевъ. Лишь послѣ паденія временщика Комиссія значительно расширила свою компетенцію: она стала разсматривать не одни только дѣла, подвѣдомственныя ей на основаніи Учрежденія 1 января 1810 года, и практики, установившейся при статсъ-секретарѣ Молчановѣ. Она не сносясь съ министромъ финансовъ, разрѣшала ходатайства о пенсіяхъ, принимала просьбы о пожалованіи титуловъ, о присоединеніи фамилій, а также жалобы на Общія собранія Сената и на Государственный Совѣтъ [2]).

Въ 1835 году Комиссія прошеній получила новое устройство и самостоятельное бытіе: она перестала быть составной частью Государственнаго Совѣта. Но такая реформа не отразилась на взаимныхъ отношеніяхъ Комиссіи и Сената. Напротивъ, они стали еще тѣснѣе, потому, что ей было предоставлено право принимать всеподданнѣйшія жалобы не только на департаменты Сената, но и на Общее собраніе его по дѣламъ объ огражденіи правъ малолѣтнихъ или умалишенныхъ, объ огражденіи правъ свободнаго состоянія отъ крѣпостного владѣнія, объ отысканіи правъ дворянскаго состоянія. По этимъ дѣламъ Сенатъ былъ обязанъ доставлять свои производства по требованію Комиссіи прошеній [3]). Несомнѣнно, въ дѣлѣ расширенія компетенціи Комиссіи прошеній по отношенію къ Сенату сыгралъ роль Особый секретный комитетъ 6 декабря 1826 года [4]). Онъ призналъ, что какимъ бы усовершенство-

---

[1]) Учрежденіе по принятію и направленію прошеній и жалобъ, приносимыхъ на Высочайшее Имя (1810—1910). Историческій очеркъ. Составилъ С. Н. Писаревъ, С.-Петербургъ, 1909 г., стр. 29.

[2]) Тамъ же, стр. 54.

[3]) Тамъ же, стр. 78.

[4]) Тамъ же, стр. 76. Обозрѣніе дѣятельности Особаго присутствія при Государственномъ Совѣтѣ для предварительнаго разсмотрѣнія жалобъ на опредѣленія департаментовъ Правительствующаго Сената въ 1884—1895 г.г. С.-Петербургъ 1906 г., стр. 1 и сл.

ваніямъ въ будущемъ ни подвергался Правительствующій Сенатъ, жалобы на него въ Комиссію прошеній должны быть допускаемы и впредь, ибо онѣ „не могутъ быть отвергаемы Государемъ Императоромъ, въ коемъ народъ привыкъ видѣть Верховнаго Судію и послѣднее свое прибѣжище отъ неправды и притѣсненія". Комитетъ даже полагалъ, что въ Комиссію прошеній, какъ послѣднюю инстанцію, могутъ подавать жалобы и министры или главноначальствующіе, недовольные рѣшеніями Сената.—Въ 1841 году кругъ дѣятельности Комиссіи еще болѣе расширился: Государь призналъ необходимымъ сосредоточить въ ней всѣ дѣла о помилованіи и смягченіи участи лицъ, подвергнутыхъ карѣ за уголовныя преступленія или за административные проступки. Измѣнился также и порядокъ разсмотрѣнія прошеній и жалобъ, поступавшихъ на Высочайшее имя, въ томъ смыслѣ, что въ Комиссію должны были вноситься только жалобы на рѣшенія департаментовъ Сената и просьбы, которыя, по усмотрѣнію статсъ-секретаря у принятія прошеній, подлежатъ общему обсужденію: для скорѣйшаго производства по этимъ жалобамъ статсъ-секретарю было предоставлено прямо отъ себя требовать копіи съ опредѣленій Сената или подлинныя производства.—Въ это время (т. е. около 1843 г.) Комиссіи приходилось разсматривать въ годъ около 10.000 всеподданнѣйшихъ ходатайствъ, при чемъ жалобъ на рѣшенія департаментовъ Сената было около 1.000 [1]).

Судебная реформа, предпринятая въ царствованіе Императора Александра II, выдвинула на очередь и вопросъ о дальнѣйшемъ существованіи Комиссіи прошеній [2]). Починъ въ этомъ дѣлѣ взялъ на себя Комитетъ финансовъ, который, изыскивая способы для укрѣпленія государственнаго бюджета, представилъ на благоусмотрѣніе Государя предположеніе о соединеніи круга дѣйствій статсъ-секретаря у принятія прошеній съ Первымъ отдѣленіемъ Собственной Его Императорскаго Величества канцеляріи. При этомъ онъ исходилъ изъ того взгляда, что съ введеніемъ новаго судоустройства всеподданнѣйшія жалобы на Правительствующій Сенатъ уже болѣе не будутъ поступать въ Комиссію прошеній. Этотъ взглядъ нашелъ поддержку у упра-

[1]) Тамъ же, стр. 81.

[2]) С. Н. Писаревъ. Учр. по принятію прошеній на Высоч. имя, стр. 105.

вляющаго Первымъ отдѣленіемъ статсъ-секретаря Танѣева и князя Голицына, которымъ Государь повелѣлъ представить свои соображенія. Оба они не возражали противъ мысли объ упраздненіи Комиссіи прошеній, признавая безцѣльнымъ ея существованіе, какъ учрежденія, выполняющаго кассаціонныя функціи, когда должны были открыть свои дѣйствія новые суды съ кассаціоннымъ Сенатомъ во главѣ, но въ то же время они возстали противъ мысли о сліяніи Комиссіи съ Первымъ отдѣленіемъ Собственной Его Императорскаго Величества канцеляріи. Такимъ образомъ Комиссіи суждено было просуществовать въ прежнемъ видѣ довольно продолжительное время. Нужно замѣтить, что послѣ введенія судебной реформы Комиссіи прошеній пришлось разбирать еще больше, жалобъ на департаменты Сената чѣмъ раньше [1]). Вмѣсто 700 въ годъ, какъ это было вскорѣ послѣ восшествія на престолъ Александра II, въ 1869 г. ихъ поступило болѣе 1.200 и только съ 1872 г. ихъ число стало уменьшаться, дойдя до 500 въ послѣдніе годы существованія Комиссіи. Статсъ-секретарь князь Долгорукій въ своихъ всеподданнѣйшихъ докладахъ объяснялъ такой наплывъ жалобъ тѣмъ, что при новомъ судоустройствѣ дѣла стали быстрѣе и въ менѣе разработанномъ видѣ восходить на разсмотрѣніе Сената и на первыхъ порахъ чрезвычайно обременили его въ ущербъ правильности рѣшеній.—Любопытно отмѣтить, что тому же князю Долгорукому принадлежитъ попытка придать дѣятельности Комиссіи прошеній, какъ судебной инстанціи, характеръ, болѣе отвѣчавшій началамъ новаго судоустройства. Такъ дѣлопроизводство канцеляріи статсъ-секретаря стало до извѣстной степени гласнымъ, потому что при докладѣ ему важныхъ и сложныхъ жалобъ допускались и тяжущіеся, которые своими объясненіями могли лучше освѣщать дѣла. Чтобы закрѣпить такой порядокъ, князь Долгорукій вошелъ къ Государю съ всеподданнѣйшимъ докладомъ, прося Его утвердить установленный имъ порядокъ. И Государь отмѣтилъ на его докладѣ: „Признаю дѣло это весьма полезнымъ, но желаю, прежде окончательнаго утвержденія, чтобы оно было обсуждено въ вашемъ присутствіи въ Комитетѣ Министровъ“. Но Комитетъ Министровъ уклонился отъ обсужденія этого вопроса, увидавъ въ немъ скрытое

[1]) С. Н. Писаревъ. Учр. по принятію прошеній на Высоч. имя, стр. 107—108.

желаніе создать новую инстанцію надъ Сенатомъ, поэтому, не препятствуя статсъ-секретарю устанавливать какой угодно порядокъ въ своей канцеляріи, Комитетъ Министровъ передалъ проектъ въ Комиссію по преобразованію судебной части, гдѣ ему не было дано дальнѣйшаго движенія.—Въ 1869 году компетенція Комиссіи прошеній нѣсколько сократилась: 20 февраля этого года министръ юстиціи гр. Паленъ испросилъ Высочайшее повелѣніе, чтобы всеподданнѣйшія ходатайства по дѣламъ, рѣшеннымъ въ новыхъ судахъ, представлялись на благоусмотрѣніе Его Императорскаго Величества не иначе, какъ черезъ министра юстиціи.

Въ началѣ царствованія Императора Александра III произошла реформа Комиссіи прошеній. Вскорѣ послѣ своего вступленія на престолъ Императоръ Александръ III ознакомился съ проектомъ Особой высшей комиссіи, созданной въ 1879 году для изысканія средствъ къ сокращенію государственныхъ расходовъ, въ которомъ она предлагала слить статсъ-секретаріатъ у принятія прошеній съ Первымъ отдѣленіемъ Собственной Его Императорскаго Величества канцеляріи. Государь повелѣлъ представить на Его благовоззрѣніе соображенія о томъ, „какого рода жалобы и прошенія, изъ числа подлежащихъ вѣдѣнію Комиссіи прошеній, могутъ быть и впредь допускаемы, сообразуясь съ послѣдними судебными и административными реформами, и какой порядокъ разсмотрѣнія ихъ слѣдуетъ установить чтобы достигнуть быстраго ихъ разрѣшенія“. Для этой цѣли, 23 ноября 1883 г., Его Величество учредилъ особую Комиссію подъ предсѣдательствомъ д. т. с. Ковалевскаго, которая и выполнила свою задачу къ 5 марта 1884 г. [1]). Комиссія признала, что пересмотръ окончательныхъ рѣшеній Общаго собранія Сената ослабляетъ уваженіе къ закону и вѣру въ его непоколебимость, а потому и отвергла право принесенія на нихъ всеподданнѣйшихъ жалобъ, допустивъ однако послѣднія, какъ временную мѣру, до повсемѣстнаго введенія новыхъ судовъ, лишь по отношенію къ опредѣленіямъ сенатскихъ департаментовъ. Комиссія признала цѣлесообразнымъ и порядокъ, введенный гр. Паленомъ въ 1869 году, согласно которому просьбы о помилованіи приговоренныхъ новыми судебными установленіями

[1]) С. Н. Писаревъ. Учр. по принятію прошеній на Высоч. имя, стр. 124 и сл.

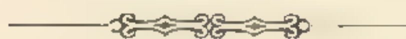
повергались на Высочайшее благоусмотрѣніе не иначе какъ через министра юстиціи. Что касается организаціи учрежденія, то она рисовалась Комиссіи въ слѣдующемъ видѣ. Она находила, что хотя окончательное разрѣшеніе всеподданнѣйшихъ жалобъ и прошеній и зависитъ только отъ усмотрѣнія Высочайшей власти, но тѣмъ не менѣе отдѣльнымъ категоріямъ ихъ присущи нѣкоторыя особенности, обусловливающія извѣстное различіе въ порядкѣ предварительнаго ихъ разсмотрѣнія. Если поступаютъ жалобы на опредѣленія департаментовъ Сената, то приходится изучать обстоятельства дѣла и входить въ оцѣнку юридическихъ и фактическихъ данныхъ, положенныхъ въ основаніе обжалованнаго опредѣленія, однимъ словомъ проявлять дѣятельность, имѣющую всѣ признаки судебной. Для разсмотрѣнія такихъ жалобъ, конечно, должно быть создано коллегіальное учрежденіе и при томъ достаточно авторитетное, потому что ему приходится разсматривать рѣшенія Сената, т. е. верховнаго судебнаго мѣста въ Имперіи, имѣющаго коллегіальное устройство. Прочія жалобы и прошенія о милостяхъ, по мнѣнію Комиссіи, могутъ разсматриваться и въ неколлегіальномъ присутствіи.—Въ общемъ Комиссія предполагала передать разсмотрѣніе жалобъ на опредѣленія департаментовъ Сената особому присутствію, но не въ составѣ Государственнаго Совѣта, который нежелательно обременять обязанностями, не свойственными его назначенію, а при Правительствующемъ Сенатѣ, изъ первоприсутствующаго, четырехъ сенаторовъ и начальника новаго органа Монаршаго милосердія, а всѣ прочія дѣла сосредоточить въ вѣдѣніи единоличной власти, вручивъ ее, согласно Высочайше преподаннымъ указаніямъ, командующему Императорскою главною квартирою. Для дѣлопроизводства въ вѣдѣніи послѣдняго должна быть создана особая канцелярія, которой присваиваются наименованіе и преимущества Собственной Его Императорскаго Величества канцеляріи.

Этотъ проектъ встрѣтилъ отрицательное отношеніе со стороны статсъ-секретаря у принятія прошеній князя Долгорукаго. Онъ особенно возставалъ противъ учрежденія особаго присутствія въ составѣ Сената, находя, что новый порядокъ разсмотрѣнія жалобъ на сенатскія опредѣленія прежде всего нарушитъ достоинство самого Сената, какъ высшаго въ Имперіи учрежденія; рѣшенія одного департамента будутъ кассироваться

другимъ, такъ какъ въ глазахъ народа особое присутствіе будетъ казаться только однимъ изъ сенатскихъ департаментовъ. Возраженія князя Долгорукаго, какъ эти, такъ и противъ предположеннаго порядка направленія прошеній о помилованіи, не были встрѣчены сочувственно Общимъ собраніемъ Государственнаго Совѣта, которое въ сущности одобрило проектъ Комиссіи Ковалевскаго. Государь Императоръ, разсмотрѣвъ проектъ Комиссіи и мнѣніе Государственнаго Совѣта, повелѣть соизволилъ: „Комиссію прошеній, должность статсъ-секретаря и состоящую при немъ канцелярію упразднить, обязанность принятія и направленія приносимыхъ на Высочайшее имя прошеній и жалобъ возложить на командующаго Императорскою главною квартирою, при которой учредить для дѣлопроизводства Канцелярію по принятію прошеній, а предварительное разсмотрѣніе всеподданнѣйшихъ жалобъ на опредѣленія департаментовъ Правительствующаго Сената поручить временному при Государственномъ Совѣтѣ присутствію“ [1]).

Высочайше утвержденными 9 іюня 1884 года временными правилами командующій Императорскою главною квартирою могъ принимать къ своему разсмотрѣнію жалобы на опредѣленія департаментовъ Сената, кромѣ кассаціонныхъ, но долженъ былъ передавать ихъ въ Особое присутствіе при Государственномъ Совѣтѣ.—Въ 1895 г. состоялось выдѣленіе канцеляріи прошеній изъ состава Императорской главной квартиры и преобразованіе ея въ Канцелярію Его Императорскаго Величества по принятію прошеній, на Высочайшее имя приносимыхъ, переименованную затѣмъ въ 1899 г. въ Канцелярію Его Императорскаго Величества по принятію прошеній. Эта реформа, однако, нисколько не повліяла на взаимныя отношенія Канцеляріи къ Сенату.

Въ настоящее время [2]) разсмотрѣніе жалобъ на департаменты Сената возложено на IV-е отдѣленіе Канцеляріи. Число такихъ жалобъ составляетъ очень скромную цифру, напримѣръ, въ 1908 году изъ 65.357 прошеній такихъ жалобъ было всего 331.



---

[1]) С. Н. Писаревъ, Учр. по принятію прошеній на Высоч. имя, стр. 133.
[2]) Тамъ же, стр. 180.

Личный составъ и организація Правительствующаго Сената.

А. Личный составъ Сената. Б. Организація Сената. I. Первый департаментъ. II. Второй (апелляціонный) департаментъ. III. Третій (апелляціонный) департаментъ. IV. Четвертый (апелляціонный) департаментъ. V. Пятый (уголовный) департаментъ. VI. Шестой (уголовный) департаментъ. VII. Седьмой (апелляціонный) департаментъ. VIII. Восьмой (апелляціонный) департаментъ. IX. Департаментъ Герольдіи. X. Межевой департаментъ. XI. Варшавскіе департаменты Правительствующаго Сената. XII. Общія собранія Сената. XIII. Учрежденія при Сенатѣ.

А. Личный составъ Сената.



Сенатъ состоитъ изъ трехъ установленій—присутствія Сената, прокуратуры и канцеляріи.

Что касается присутствія Сената, то оно имѣетъ своимъ предсѣдателемъ Государя Императора: ст. 4 Учрежденія гласитъ, что „единое лицо Императорскаго Величества предсѣдательствуетъ въ Сенатѣ". Въ XIX столѣтіи, однако, былъ только одинъ случай, когда Монархъ дѣйствительно воспользовался этимъ правомъ. То было въ 1834 г. 25 апрѣля, когда Императоръ Николай I въ новомъ зданіи Сената занялъ предсѣдательское кресло и назначилъ сенаторами Наслѣдника Цесаревича Александра Николаевича и Великаго Князя Михаила Павловича.

Самое присутствіе Сената составляется изъ сенаторовъ.

Сенаторы.—До судебной реформы 1864 года для назначенія на должность сенатора не было указано никакихъ условій. Только послѣ реформы 1864 г. для сенаторовъ кассаціонныхъ департаментовъ было установлено, что ими могутъ быть назна-

16*

чены только тѣ лица, которыя состояли не менѣе 3 лѣтъ въ должности оберъ-прокурора, товарища оберъ-прокурора или же предсѣдателя, члена или прокурора судебной палаты (ст. 208 Учр. суд. уст.). Согласно ст. 216 того же Учрежденія они назначаются (какъ и первоприсутствующіе кассаціонныхъ департаментовъ и Общаго ихъ собранія) Высочайшими именными указами по непосредственному усмотрѣнію Императорскаго Ве-



Его Императорское Высочество Великій Князь
Михаилъ Павловичъ.

личества. Для сенаторовъ остальныхъ департаментовъ такихъ условій не установлено, и законъ (ст. 5 и 6 Учр. Сената) только говоритъ, что Сенатъ составляется изъ особъ первыхъ трехъ классовъ, опредѣленныхъ по непосредственному избранію Императорскаго Величества, при чемъ сенаторы опредѣляются какъ изъ чиновъ гражданскихъ, такъ и изъ военныхъ, съ сохраненіемъ ихъ военнаго званія или съ переименованіемъ по Высочайшему усмотрѣнію.

Чинъ, имя, фамилія, должность его отправляемая, и сколько отъ роду лѣтъ и какого вѣроисповѣданія?	Изъ какого званія происходитъ?	Есть ли за нимъ, за родителями его, или когда женатъ, за женою недвижимое имѣніе? У родителей и у самаго у него. Родовое.	Благопріобрѣтенное.	У жены, буде женатъ. Родовое.	Благопріобрѣтенное.	Когда въ службу вступилъ, и въ оной какими чинами въ какихъ должностяхъ и гдѣ проходилъ, также какія отличныя по службѣ дѣйствія, и не былъ ли въ оныхъ чѣмъ награжденъ, и въ какое именно, въ то было ли особенно время? Годы.	Мѣсяцы и числа.	Въ походахъ противъ непріятеля и въ самыхъ сраженіяхъ былъ или нѣтъ, и когда именно?	Не былъ ли въ штрафахъ и подъ судомъ, и если былъ, то за что именно, когда и чѣмъ дѣло кончено?	Къ продолженію статской службы способенъ, и къ повышенію чина достоинъ, или нѣтъ, и почему?	Не былъ ли въ отпускахъ, и если былъ, то когда именно, на сколько времени и явился ли на срокъ къ должности?	Не былъ ли въ отставкѣ съ награжденіемъ чина, или безъ онаго, и когда?	Женатъ ли, имѣетъ ли дѣтей, кого именно, и гдѣ они находятся и какого вѣроисповѣданія?
						26, 29 и 31. Сентября 1, 8 и 10 и Ноября 6; 1840 Іюля 17, 25 и 28. Сентября 3 и 21, Ноября 6 и Декабря 14. 1841 Апреля 29. Іюня 17 и 21. Іюля 9, 23 и 25. Августа 2, 7 и 18. Сентября 24 и Ноября 6; 1842 Мая 1, 2, 6, 12 и 13. Іюня 16, 27 и 28. Іюля 16 и 27. Августа 2 и Ноября 6 и 1843 Мая 29, Іюня 16, Іюля 6, 10 и 12 и Августа 5 и 9-го.							[illegible]

Генералъ-Адъютантъ Александръ

Адъютантъ Его Императорскаго Величества Государь Наслѣдникъ Цесаревичъ [illegible]

Формулярный о службѣ списокъ Члена Государственнаго Совѣта, Сенатора, Генералъ-Адъютанта, Генералъ-Лейтенанта, Его Императорскаго Высочества, Государя Наслѣдника Цесаревича, Великаго Князя Александра Николаевича, хранящійся въ Сенатскомъ Архивѣ.

(Послѣдняя страница).

На основаніи статьи 13 того же Учрежденія, каждый департаментъ Сената составляется изъ тѣхъ сенаторовъ, которые по Высочайшему усмотрѣнію назначены въ немъ присутствовать. Такимъ образомъ дѣйствующій законъ устанавливаетъ относительно назначенія сенаторовъ лишь то общее начало, что сенаторы назначаются на должности непосредственно Императорскимъ Величествомъ, при чемъ только требуется, чтобы они до назначенія имѣли чинъ не ниже III класса. Назначенія сенаторовъ совершаются по большей части по представленіямъ министра юстиціи, къ которому и обращаются ходатайства другихъ главныхъ начальниковъ вѣдомствъ о назначеніи сенаторомъ того или другого подчиненнаго имъ должностного лица [1]).

Нужно, однако, замѣтить, что списки сенаторовъ съ проектами указовъ о назначеніи первоприсутствующихъ, повергались на благовоззрѣніе Монарха, пройдя предварительно черезъ Комитетъ Министровъ. Такой порядокъ соблюдался въ царствованіе Императора Александра III [2]), и онъ же примѣнялся въ предшествующія царствованія. При этомъ даже распредѣленіе сенаторовъ по департаментамъ и зачисленіе ихъ въ число присутствующихъ или неприсутствующихъ не могло миновать Комитета Министровъ.

Любопытно отмѣтить, что въ 1843 г. министръ юстиціи гр. Панинъ сдѣлалъ попытку привлечь Государственный Совѣтъ къ участію въ распредѣленіи сенаторовъ по департаментамъ и зачисленіи нѣкоторыхъ изъ нихъ въ число неприсутствующихъ. Онъ вошелъ въ Государственный Совѣтъ съ представленіемъ о закрытіи Временного общаго собранія Сената и указывалъ, что не всѣ присутствовавшіе въ немъ сенаторы могутъ быть распредѣлены по департаментамъ и Общимъ собраніямъ Сената и что нѣкоторыхъ сенаторовъ придется зачислить въ число неприсутствующихъ съ сохраненіемъ получаемыхъ ими окладовъ жалованья [3]). Затѣмъ онъ представилъ списокъ этихъ сенаторовъ съ указаніемъ, кто куда назначенъ, и даже изложилъ причины, почему одни сенаторы назначены

---

[1]) Журналъ Высоч. учр. Особаго совѣщанія для пересмотра дѣйств. Учрежд. Прав. Сената и выработки законоположеній о мѣстныхъ административныхъ судахъ, стр. 53.

[2]) Историч. обзоръ дѣятельности Комитета Министровъ, томъ IV, сост. И. И. Тхоржевскимъ, стр. 69.

[3]) Представленіе отъ 22 апрѣля 1843 года № 7083 (Дѣло Гос. Сов. по Деп. зак. 1843 г. № 36).

въ департаменты, другіе въ Общее ссбраніе, а третьи—въ число неприсутствующихъ [1]). При этомъ онъ сообщилъ, что о раздѣленіи сенаторовъ на присутствующихъ и неприсутствующихъ, съ сохраненіемъ получаемыхъ ими окладовъ содержанія, онъ докладывалъ Государю при представленіи отчета по министерству юстиціи за 1842 годъ.

Однако Департаментъ законовъ Государственнаго Совѣта, куда поступило это представленіе министра юстиціи, указалъ послѣднему, что хотя онъ и соглашается съ предположеннымъ министромъ раздѣленіемъ сенаторовъ въ общемъ, но считаетъ личное раздѣленіе сенаторовъ на присутствующихъ и неприсутствующихъ ближе подлежащимъ представленію Государю Императору въ установленномъ порядкѣ черезъ Комитетъ Министровъ.

Что касается увольненія сенаторовъ отъ службы, то этотъ вопросъ совершенно не разрѣшается дѣйствующимъ Учрежденіемъ Правительствующаго Сената. Но практика прочно установила то начало, что званіе сенатора пожизненно.

Вопросъ о совмѣстимости званія сенатора съ другими должностями разрѣшается дѣйствующимъ Учрежденіемъ (ст. 7) въ самомъ широкомъ смыслѣ. На основаніи этой статьи сенаторы, не лишаясь своего званія, могутъ занимать должности и въ другихъ установленіяхъ.

Порядокъ отвѣтственности сенаторовъ опредѣленъ въ статьяхъ 247 и 248 Учрежд. Сената. Если кто-либо изъ сенаторовъ преступитъ предѣлы установленнаго порядка, то министръ юстиціи обязанъ донести объ этомъ Монарху. Сенаторы судятся въ кассаціонныхъ департаментахъ Сената въ ихъ судебномъ присутствіи.

Первоприсутствующіе.—Въ каждый департаментъ Сената, кромѣ I-го, назначается Его Императорскимъ Величествомъ ежегодно особыми указами первоприсутствующій (ст. 14).

---

[1]) Сенаторы Болгарскій и Балугьянскій были предназначены къ переводу въ Общее собраніе первыхъ 3-хъ департаментовъ—первый потому, что онъ достаточно сохранилъ свои силы и не пропускалъ, въ качествѣ первоприсутствующаго Временного общаго собранія, его засѣданій, а второй, по особымъ занятіямъ его, хотя онъ былъ недавно назначенъ сенаторомъ. Затѣмъ 5 сенаторовъ назначались въ присутствующіе потому, что они не состояли значительнаго времени въ званіи сенаторовъ, имѣли достаточныя силы для ежедневныхъ пріѣздовъ въ Сенатъ. Наконецъ 7 сенаторовъ были назначены въ неприсутствующіе въ виду ихъ преклонныхъ лѣтъ и болѣзней.

въ Общихъ собраніяхъ —первомъ и второмъ—первоприсутствующимъ почитается старшій по чину изъ первоприсутствующихъ въ департаментахъ, которые находятся на лицо (ст. 29). Обязанности первоприсутствующаго заключаются въ томъ, что онъ предсѣдательствуетъ въ засѣданіяхъ, т. е. открываетъ и закрываетъ присутствія Сената, обязанъ наблюдать за охраненіемъ законности и порядка въ засѣданіяхъ, ставить вопросы, которые должны быть разрѣшены, руководить преніями; наконецъ, къ нему обращаются всѣ сужденія сенаторовъ и словесныя объясненія оберъ-прокуроровъ и докладчиковъ. Относительно надзора законъ (ст. 252) говоритъ только, что первоприсутствующій наблюдаетъ за отсылкой въ свое время записокъ сенаторамъ и за подписаніемъ ими журналовъ и опредѣленій въ самомъ присутствіи Сената.

Должность первоприсутствующихъ была создана въ 1832 году. Она явилась однимъ изъ звеньевъ въ той цѣпи мѣръ, которая, по Высочайшему повелѣнію, была намѣчена министромъ юстиціи для борьбы съ накопленіемъ дѣлъ въ Общемъ собраніи первыхъ 3-хъ департаментовъ Сената [1]). Такое накопленіе объяснялось въ то время съ одной стороны недостатками самаго совѣщанія сенаторовъ между собой, а съ другой—недоразумѣніями, которыя могли возникнуть по существу разрѣшаемыхъ вопросовъ. Для устраненія первой причины и былъ выдвинутъ институтъ первоприсутствующихъ. Въ Именномъ указѣ, данномъ Сенату 28 января 1832 года [2]), говорится: „Обращая вниманіе Наше на теченіе жалобныхъ и гражданскихъ дѣлъ въ Правительствующемъ Сенатѣ, Мы усматриваемъ, что многія изъ нихъ замедляются въ окончаніи своемъ отъ разногласія между сенаторами, возникающаго иногда единственно по неимѣнію посредника въ ихъ преніяхъ, который бы способствовалъ согласному и на точной силѣ законовъ основанному рѣшенію, постановляя вопросы, обнимающіе все существо дѣла, и охраняя необходимый въ сужденіяхъ порядокъ. Вслѣдствіе того, согласно мнѣнію Государственнаго Совѣта, признали Мы за благо назначить въ Общихъ собраніяхъ Сената и его департаментахъ, исключая I-го, коему ввѣрены собственно дѣла распорядительныя, времен-

[1]) См. ниже „Общія Собранія Сената“ (см. Арх. Сен., дѣла Общаго собранія, 1832 г., №№ 1, 2 и 3).

[2]) П. С. З., № 5113.

ныхъ первоприсутствующихъ, на слѣдующихъ основаніяхъ". Въ дальнѣйшемъ указъ намѣчаетъ, что въ случаѣ отсутствія первоприсутствующаго его мѣсто занимаетъ старшій изъ сенаторовъ по чину, а въ случаѣ продолжительной отлучки—назначается исправляющій его должность по усмотрѣнію Государя. Первоприсутствующій занимаетъ въ засѣданіи первое мѣсто и первый подписываетъ бумаги, но имѣетъ совершенно равный голосъ съ прочими сенаторами -- „всегда и безъ всякаго исключенія", прибавляетъ указъ. Указъ даруетъ первоприсутствующему кромѣ правъ, предоставленныхъ сенатору указомъ 8 сентября 1802 года, входить въ сношеніе прямо съ министромъ юстиціи о замѣченныхъ имъ безпорядкахъ по канцеляріи Сената и просить его содѣйствія къ ихъ прекращенію. Затѣмъ первоприсутствующимъ, какъ и прочимъ сенаторамъ, было возбранено принимать отъ тяжущихся жалобы или прошенія.

Нужно замѣтить, что проектъ указа о ежегодномъ назначеніи первоприсутствующихъ и ихъ обязанностяхъ встрѣтилъ въ Государственномъ Совѣтѣ возраженія. Когда онъ разсматривался въ Общемъ собраніи его, состоявшемся 11 января 1832 года, то противъ него выступили предсѣдатель гражданскаго департамента гр. Мордвиновъ и тайный совѣтникъ кн. Долгорукій [1]). Оба они, какъ говорится въ журналѣ Общаго собранія, „отозвались, что, признавая въ установленіи по Сенату первоприсутствующихъ или предсѣдателей существенную перемѣну", они „не осмѣливаются дать рѣшительнаго мнѣнія" и считаютъ долгомъ высказать опасеніе относительно новаго института. Эти опасенія и гр. Мордвиновъ и кн. Долгорукій формулировали такъ. По ихъ мнѣнію „Правительствующій Сенатъ, сіе верховное въ Россіи судилище, можетъ потерять въ общемъ мнѣніи то уваженіе, которымъ оно донынѣ пользовалось, ибо президентомъ его былъ самъ Государь Императоръ, коего Высочайшее достоинство замѣняемо уже будетъ подданнымъ Его Величества". Далѣе противники новаго института замѣчали, что „избраніе таковыхъ лицъ часто можетъ совершаться по пристрастію, завися отъ представленія министра юстиціи". Въ третьихъ, „чиноначаліе, основанное на старшинствѣ служенія, издревле у насъ суще-

[1]) См. книгу журналовъ Общихъ собраній Государственнаго Совѣта 1831—1832 г. (журналъ Общаго собранія 11 января 1832 года).

ствовавшее, и до нынѣ съ пользою для службы сохраняемое, въ Сенатѣ уничтожится". Въ четвертыхъ, „свобода во мнѣніяхъ неминуемо ослабнетъ чрезъ зависимость чиновъ отъ своихъ предсѣдателей". По мнѣнію гр. Мордвинова и кн. Долгорукаго, „размѣщеніе сенаторовъ въ департаменты всегда будетъ подвержено затрудненію отъ честолюбія, свойственнаго каждому присутствующему въ Сенатѣ". Въ шестыхъ, они же указывали, „что съ новымъ учрежденіемъ, старые лѣтами и службою государственные чиновники будутъ, вѣроятно, уклоняться отъ вступленія на службу въ Сенатъ". Наконецъ, въ седьмыхъ, высказывалось опасеніе, „что ослабленіе въ Россіи чиноначалія опасно и несоотвѣтственно самодержавному правленію, къ которому благоговѣетъ россійской народъ, яко назидательнѣйшему по великому пространству Имперіи, и по многоразличному составу племенъ ея, находящихся въ различныхъ степеняхъ просвѣщенія и урядства".

Кромѣ приведенныхъ выше соображеній, адмиралъ Мордвиновъ высказалъ сомнѣніе въ томъ, что назначеніе предсѣдателей въ Сенатѣ послужитъ къ лучшему отправленію правосудія „единаго предмета, могущаго быть достойнымъ для преобразованія въ Сенатѣ". Быть можетъ дѣла пойдутъ быстрѣе, но едва ли на судѣ будетъ больше правды. По его словамъ, за соблюденіемъ въ Сенатѣ порядка и скораго теченія дѣлъ постановлены: министръ юстиціи и оберъ-прокуроры. Накопленіе нерѣшенныхъ дѣлъ можетъ послѣдовать и при предсѣдателяхъ, „доколѣ не отняты будутъ другія, неразрывныя съ тѣмъ сильнѣйшія препятствія". Точка зрѣнія Мордвинова и кн. Долгорукаго встрѣтила возраженія со стороны 22 членовъ Государственнаго Совѣта, которые указывали, 1) что „при самомъ учрежденіи Сената великимъ основателемъ онаго установлено было званіе предсѣдателя, которое удостоилъ Петръ Первый принять на себя, 2) что Государь сей дѣйствительно и предсѣдательствовалъ въ Сенатѣ въ то время, ибо тогдашній Сенатъ, завѣдывая всѣми частями государственнаго управленія, составлялъ одно только присутствіе; однако же сколько извѣстно во время отлучекъ Его Величества изъ С.-Петербурга первенствовалъ въ Сенатѣ одинъ изъ сановниковъ Его, 3) что по сему и нынѣ, когда Государь Императоръ равнымъ образомъ удостоиваетъ Сенатъ званіемъ предсѣдателя онаго, не можетъ быть никакого препятствія установить первоприсутствующихъ

въ такомъ видѣ, чтобы они, не имѣя всѣхъ правъ президента, могли наблюдать порядокъ въ присутствіяхъ Сената и содѣйствовать лучшему успѣху въ ходѣ дѣлъ, 4) что если обратиться къ тому, что послѣ Императора Петра Великаго учреждено вмѣсто одного Сената нѣсколько департаментовъ онаго съ отдѣленіями и три Общихъ собранія въ С.-Петербургѣ и Москвѣ, изъ коихъ по смыслу закона въ каждомъ почитается предсѣдателемъ Его Императорское Величество, также какъ въ Государственномъ Совѣтѣ и Комитетѣ Министровъ, то трудно опредѣлить, какимъ бы образомъ могли мѣста сіи оставаться безъ нѣкотораго руководства къ охраненію порядка при сужденіи дѣлъ и 5) что назначеніе, съ сею единственною цѣлью первоприсутствующихъ въ Сенатѣ, безъ всякаго преимущества предъ сотоварищами, не можетъ имѣть ни малѣйшаго вліянія ни на свободу мнѣній, ни на чиноначаліе, чему примѣромъ служитъ Государственный Совѣтъ; съ другой стороны установленіе сіе не представляетъ никакого измѣненія въ коренныхъ началахъ Сената, а тѣмъ менѣе еще даетъ поводъ думать о потерѣ уваженіе къ нему, когда званіе предсѣдателя Сената, какъ сказано выше, изволитъ Государь Императоръ оставлять попрежнему своей Высочайшей особѣ".

Однако, несмотря на такое почти полное единодушіе Государственнаго Совѣта въ вопросѣ о первоприсутствующихъ, ему не суждено было получить окончательнаго разрѣшенія въ засѣданіи 11 января, потому что при подписаніи журнала ген. Ермоловъ представилъ особое мнѣніе, и Государь Императоръ, при разсмотрѣніи журнала, Высочайше повелѣлъ предложить это мнѣніе Государственному Совѣту. Послѣдній посвятилъ этому вопросу засѣданіе 25 января и остался при прежнемъ своемъ мнѣніи, потому что соображенія генералъ-отъ-инфантеріи Ермолова въ сущности совпадали съ мнѣніями адмирала Мордвинова и тайнаго совѣтника князя Долгорукаго, потому что его замѣчанія „равномѣрно относятся къ перемѣнѣ, по Сенату вводимой, къ оскорбленію честолюбія иныхъ сенаторовъ, къ необходимости сохранять чиноначаліе и къ опасенію, что избраніе первоприсутствующихъ зависѣть будетъ отъ министра юстиціи".

Лишь послѣ этого Государь подписалъ указы объ улучшеніи порядка въ производствѣ дѣлъ по Сенату, которымъ и былъ созданъ институтъ первоприсутствующихъ.

Лица, не принадлежащія къ числу сенаторовъ и присутствующія въ Сенатѣ. Кромѣ сенаторовъ нынѣ дѣйствующее Учрежденіе Сената знаетъ цѣлый рядъ лицъ, которыя хотя и не являются сенаторами, но тѣмъ не менѣе могутъ присутствовать въ засѣданіяхъ Сената. Такими лицами, по Учрежденію Сената, изд. 1892 г. (ст. 8), являются: 1) министры и оберъ-прокуроръ Святѣйшаго Синода, 2) товарищи министровъ по дѣламъ ихъ вѣдомствъ и товарищъ оберъ-прокурора Святѣйшаго Синода по дѣламъ православнаго духовнаго вѣдомства, въ случаѣ временнаго исправленія ими должностей министровъ или оберъ-прокурора Святѣйшаго Синода или если министры и оберъ-прокуроръ Святѣйшаго Синода за другими дѣлами и обязанностями сами присутствовать въ Сенатѣ не могутъ и 3) наконецъ, главные начальники губерній во время пребыванія своего въ С.-Петербургѣ.—Однако примѣчаніями къ ст. 8 указывается цѣлый рядъ лицъ по военному и морскому министерствамъ, которыя, не будучи товарищами министра, а лишь начальниками главныхъ частей этихъ министерствъ, могутъ присутствовать въ Сенатѣ на правахъ товарища министра; эта обязанность возлагается по военному министерству на начальника той части, въ которой сосредоточены самыя необходимыя свѣдѣнія по подлежащему разсмотрѣнію, въ данномъ засѣданіи, дѣлу, имѣющему связь съ военнымъ вѣдомствомъ, а по морскому министерству—на начальниковъ Главнаго морского штаба, Главнаго гидрографическаго управленія, Главнаго управленія кораблестроенія и снабженій, Морского техническаго комитета, Канцеляріи министерства и Главнаго военно-морского суднаго управленія. По продолженію 1908 г. въ число такихъ начальниковъ главныхъ частей по морскому министерству былъ включенъ и начальникъ Морского генеральнаго штаба. По продолж. 1906 г. право присутствованія въ Сенатѣ, на правахъ товарища министра, было предоставлено начальнику Главнаго управленія неокладныхъ сборовъ и казенной продажи питей министерства финансовъ (прим. 3 къ 2 ст. 8) и начальнику Главнаго управленія по дѣламъ мѣстнаго хозяйства министерства внутреннихъ дѣлъ, конечно только по тѣмъ дѣламъ, которыя касаются предметовъ вѣдѣнія этихъ главныхъ управленій.

Оберъ-Прокуроры. При департаментахъ Сената и Общихъ ихъ собраніяхъ состоятъ оберъ-прокуроры и ихъ товарищи,

(въ Департаментѣ Герольдіи они называются герольдмейстеромъ и товарищами его); значеніе ихъ далеко не одинаково въ кассаціонныхъ и прочихъ департаментахъ Сената. Обязанности оберъ-прокуроровъ не-кассаціонныхъ департаментовъ состоятъ въ надзорѣ за правильностью рѣшеній и производствомъ дѣлъ. Оберъ-прокуроръ отвѣчаетъ за всякій приговоръ или опредѣленіе, не сообразные съ законами (ст. 269). Ему предоставлены широкія полномочія. Онъ надзираетъ за теченіемъ дѣлъ (ст. 277), отъ него зависитъ назначеніе дѣлъ къ докладу (ст. 52) и черезъ него идетъ докладъ Сенату о слушаніи дѣла внѣ очереди (ст. 54). Онъ надзираетъ за производствомъ дѣлъ и изготовленіемъ докладовъ (ст. 266), управляетъ канцеляріей того департамента, при которомъ состоитъ (ст. 254 по прод. 1902). Если въ присутственный день окажется на лицо меньше трехъ сенаторовъ, то оберъ-прокуроръ немедленно, не ожидая ни отъ кого разрѣшенія, приглашаетъ сенаторовъ изъ другихъ департаментовъ (ст. 77 по прод. 1902). Оберъ-прокуроръ наблюдаетъ за тѣмъ, чтобы сенаторъ, оставшійся при особомъ мнѣніи, представилъ это мнѣніе въ узаконенный недѣльный срокъ (ст. 93). Когда въ департаментѣ журналы подписаны не менѣе какъ тремя сенаторами, а опредѣленія остались подписанными только двумя, по болѣзни сенатора или по другимъ причинамъ, то министръ юстиціи имѣетъ право „разрѣшать оберъ-прокурора" на дальнѣйшій ходъ и окончаніе дѣла по его усмотрѣнію (ст. 168). Наконецъ, исполненіе по опредѣленіямъ Сената сосредоточивается въ рукахъ оберъ-прокурора; опредѣленіе обращается къ исполненію только послѣ его помѣтки на подписанномъ сенаторами опредѣленіи „исполнить".

Оберъ-прокуроръ вліяетъ и на существо постановляемыхъ сенатскимъ присутствіемъ рѣшеній. Онъ присутствуетъ въ засѣданіяхъ по всѣмъ дѣламъ о преступленіяхъ должности по административнымъ вѣдомствамъ и по окончаніи дѣла даетъ Сенату свое заключеніе (статья 83 по продолж. 1902 года). Передъ постановленіемъ опредѣленія о прекращеніи слѣдствія по дѣламъ о государственныхъ преступленіяхъ 1-й департаментъ выслушиваетъ заключеніе исполняющаго обязанности оберъ-прокурора при Особомъ присутствіи Сената. По всѣмъ остальнымъ дѣламъ, по которымъ не предъявляются заключенія, оберъ-прокуроръ, въ случаѣ разныхъ мнѣній сенаторовъ,

старается склонить ихъ къ единогласію или къ составленію узаконеннаго большинства (двухъ третей). Если оберъ-прокуроръ не добьется такого единогласія, то онъ въ 8-дневный срокъ даетъ согласительное письменное предложеніе (ст. 106). Эта форма участія оберъ-прокуроровъ въ разрѣшеніи дѣлъ въ видѣ предъявленія заключеній и согласительныхъ словесныхъ и письменныхъ предложеній не имѣетъ характера совѣта, консультаціи, какъ въ кассаціонныхъ департаментахъ. Онъ, напротивъ, снабженъ широкими полномочіями, которыя сводятся главнымъ образомъ къ праву пропуска опредѣленій и резолюцій Сената и къ праву протеста и переноса дѣла въ высшую инстанцію. Если оберъ-прокуроръ не согласенъ съ резолюціей сенаторовъ, то онъ даетъ имъ предложеніе въ 8-дневный срокъ. Если присутствіе Сената послѣ этого предложенія не согласится съ мнѣніемъ оберъ-прокурора единогласно или большинствомъ $^2/_3$ голосовъ, то онъ доноситъ министру юстиціи. Если послѣдній раздѣляетъ мнѣніе оберъ-прокурора, то дѣло переносится въ Общее собраніе, а если оно не согласится съ мнѣніемъ генералъ-прокурора, то въ Государственный Совѣтъ, мнѣнія котораго подносятся на Высочайшее благоусмотрѣніе Государя.

Такимъ образомъ могутъ быть такіе случаи, когда Верховная власть окончательно разрѣшаетъ несогласіе, которое возникло между оберъ-прокурорскимъ надзоромъ и Сенатомъ.

Оберъ-прокуратура стоитъ подъ начальствомъ генералъ-прокурора, министра юстиціи, который исполняетъ оберъ-прокурорскія обязанности по Общему собранію Сената (ст. 30, 113, 118, 157 и 166) и по нѣкоторымъ дѣламъ (ст. 106).

Оберъ-прокуроры завѣдуютъ канцеляріей, главнымъ начальникомъ которой является министръ юстиціи. Канцелярія состоитъ изъ оберъ-секретарей, помощниковъ оберъ-секретарей, экзекуторовъ, регистраторовъ, архиваріусовъ, канцелярскихъ служителей и кандидатовъ на судебныя должности. Кромѣ того, за оберъ-прокурорскими столами въ департаментахъ находятся особые чиновники, которые могутъ опредѣляться и сверхъ комплекта, но до вступленія въ него не получаютъ жалованья.



Б. Организація Сената.

I. Первый департаментъ.



ри Императорѣ Павлѣ I значенію Сената (или вѣрнѣе его I-го департамента), какъ высшаго учрежденія въ сферѣ управленія, былъ нанесенъ жестокій ударъ. Вліяніе административнаго Сената стушевывается передъ возрастающимъ значеніемъ генералъ-прокурора, который завѣдуетъ различными отраслями администраціи и подавляетъ самостоятельность Сената, вынужденнаго проявлять свою дѣятельность въ одномъ направленіи—въ качествѣ высшаго судебнаго мѣста въ Имперіи: даже I-му департаменту, совершенно чуждому судебной дѣятельности, приходится заниматься разсмотрѣніемъ и рѣшеніемъ судебныхъ дѣлъ.

Въ сферѣ администраціи съ этимъ департаментомъ или вѣрнѣе съ генералъ-прокуроромъ конкурировалъ рядъ коллегій, возстановленныхъ при Павлѣ I (напримѣръ, Камеръ-, Юстицъ-, Бергъ-коллегіи и проч.), затѣмъ вновь учрежденные департаменты (удѣловъ, водяныхъ коммуникацій), а въ 1800 г. даже министерство комерціи. Но несмотря на всѣ эти неблагопріятныя для него обстоятельства, административный Сенатъ все же игралъ нѣкоторую роль въ управленіи, которая стала замѣтной съ 1797 года, когда при Сенатѣ была учреждена „Экспедиція государственнаго хозяйства, опекунства иностранныхъ и сельскаго домоводства“, къ которой впослѣдствіи была прибавлена новая экспедиція государственныхъ конскихъ заводовъ. Дѣла этихъ экспедицій, а особенно первой (ей были подчинены Бергъ-Мануфактуръ и Комерцъ-коллегіи), были переданы I-му департаменту,

который едва справлялся съ непривычнымъ для него дѣломъ [1]) и съ трудомъ успѣвалъ разбирать переданныя ему дѣла V-го и Межевого департаментовъ и дѣла о ссыльныхъ [2]).

Къ началу XIX столѣтія (въ 1799 году) I-й департаментъ состоялъ изъ 16 сенаторовъ, а канцелярія — изъ 54 человѣкъ, получавшихъ 17.798 р. жалованья [3]). Каждый изъ оберъ-секретарей завѣдывалъ двумя секретарскими экспедиціями, компетенція которыхъ была болѣе или менѣе точно опредѣлена [4]). Однако оберъ-прокуроръ I-го департамента, какъ и оберъ-проку-

[1]) Интересно привести записку оберъ-прокурора Козодавлева, препровожденную имъ въ 1799 г. къ генералъ-прокурору князю Лопухину, въ которой онъ предлагалъ организовать особый комитетъ изъ сенаторовъ для окончанія дѣлъ Экспедиціи государственнаго хозяйства, опекунства иностранныхъ и сельскаго домоводства. Онъ мотивировалъ свое предложеніе слѣдующимъ образомъ. „Правительствующаго Сената 1-й департаментъ, приступая, во исполненіе высокомонаршей воли, къ разсмотрѣнію хозяйственныхъ заведеній, въ вѣдомствѣ Экспедиціи государственнаго хозяйства и конскихъ заводовъ состоящихъ, для точнаго и подробнѣйшаго по всѣмъ частямъ сужденія опредѣлилъ, чтобы всѣ дѣла, въ тѣхъ экспедиціяхъ производившіяся, докладываемы были Сенату по очереди. Но соображая съ одной стороны множество и обширность предметовъ, коими оныя экспедиціи донынѣ занимались, а съ другой великое также число казенныхъ и интересныхъ дѣлъ, вступающихъ изъ присутственныхъ мѣстъ всего государства къ разрѣшенію въ Первый Сената департаментъ, изъ коихъ многія непремѣнно требуютъ незамедлительнаго рѣшенія, а другія продолжаются слушаніемъ черезъ нѣсколько дней, неминуемымъ слѣдствіемъ онаго полагать должно, что либо разсмотрѣніе дѣлъ по вышеуказаннымъ экспедиціямъ будетъ весьма продолжительно и точно не приведется къ окончанію прежде, какъ черезъ нѣсколько лѣтъ, не говоря также о неудобствахъ, происходящихъ отъ безпрестаннаго прерыванія одного дѣла, либо въ теченіи дѣлъ по Сенату послѣдуетъ остановка, а потому и въ мѣстахъ, оному подчиненныхъ, разстройство. Притомъ же какъ многія части, въ вѣдомствѣ общихъ помянутыхъ экспедицій состоящія, какъ-то: конскіе заводы, практическая школа земледѣлія, строенія по оной, географическій департаментъ и пр. управляются хозяйственнымъ образомъ; въ Сенатѣ же всѣ дѣла по онымъ должны имѣть теченіе по установленному приказному порядку, и отъ сего могутъ произойти въ тѣхъ заведеніяхъ частыя остановки, а иногда и неизбѣжные безпорядки". Докладывая объ этомъ, Козодавлевъ просилъ Лопухина о назначеніи для разсмотрѣнія дѣлъ этой экспедиціи особаго комитета изъ 3 или болѣе сенаторовъ, „которые бы единственно тѣмъ дѣломъ и занимались день или два въ недѣлю". „Тогда", прибавлялъ Козодавлевъ, „все окончено будетъ черезъ нѣсколько мѣсяцевъ". Но записка не получила дальнѣйшаго движенія, что видно изъ отмѣтки на докладѣ „на представленіе сіе Его Свѣтлость не благоволилъ" (Арх. Сен., дѣло М. Ю., 1799 г., № 23).

[2]) Щегловъ, Государств. Совѣтъ въ Россіи, т. I, стр. 698 и 699.

[3]) Канцелярію I-го департамента составляли: оберъ-прокуроръ, 2 оберъ-секретаря (по 1.500 р. жалованья каждому), 4 секретаря (по 750 р.), 1 экзекуторъ VI кл. (750 р.), 1 переводчикъ (450 р.), 2 регистратора (по 350 р.), 9 канцеляристовъ (по 300 р.), 10 подканцеляристовъ (по 200 р.), 10 копіистовъ (по 150 р.), 2 сторожа (по 24 р.). Кромѣ того у протокола и генералъ прокурорскихъ дѣлъ состояли 1 секретарь (750 р.), 2 протоколиста (по 450 р.), 2 канцеляриста (по 300 р.), 4 подканцеляриста (по 200 р.) и 4 копіиста (по 150 р.) См. дѣла предс. департаментовъ Госуд. Совѣта (по архиву № 7, 1811 г., томъ IV, л. л. 50—55).

[4]) Дѣла Комитета предсѣдателей департаментовъ Гос. Сов. Томъ II, № 5, листы 25—30.

роры и прочихъ департаментовъ, могъ, сообразуясь съ количествомъ дѣлъ и способностями своихъ подчиненныхъ, докладывать генералъ-прокурору о желательности передачи дѣлъ изъ одной экспедиціи въ другую или отъ одного секретаря къ другому, и генералъ-прокурору было предоставлено санкціонировать эти измѣненія. Затѣмъ въ І-мъ департаментѣ (какъ и въ другихъ департаментахъ) было особое отдѣленіе подъ названіемъ „протокола", которое должно было составлять „дневныя записки" по даннымъ отъ Сената резолюціямъ, заготовлять къ Высочайшему подписанію за каждую недѣлю меморіи. Когда дневныя записки и приговоры подписывались сенаторами, то „протоколъ" раздавалъ копіи ихъ для пріобщенія къ дѣламъ, а оригиналы хранилъ у себя до сдачи въ архивъ. Экзекуторъ наблюдалъ за приходомъ и уходомъ со службы канцелярскихъ служителей въ положенное время, записывалъ въ исходящую книгу всѣ указы, посылаемые изъ Сената, и дѣлалъ напоминаніе тѣмъ мѣстамъ, которыя не прислали въ срокъ своихъ рапортовъ.

При вступленіи на престолъ Императора Александра I обстоятельства сложились такъ, что одно время Сенату грозило значительное суженіе его дѣятельности и превращеніе въ высшее судебное учрежденіе: при такихъ условіяхъ І-й департаментъ несомнѣнно потерялъ бы значеніе высшаго административнаго учрежденія. Только благодаря самому Императору, который внялъ голосу цѣлаго ряда вліятельныхъ сенаторовъ, за Сенатомъ было сохранено значеніе высшаго административнаго учрежденія, что̀ и было закрѣплено указомъ 8 сентября 1802 г. о правахъ и обязанностяхъ Сената [1]). Затѣмъ организація І-го департамента, какъ и другихъ департаментовъ Сената, была упрочена въ 1805 г., когда были утверждены штаты сенатскихъ канцелярій.

Указъ 8 сентября 1802 года можно считать результатомъ заботъ молодого Государя о приведеніи въ порядокъ высшихъ государственныхъ учрежденій Россіи, изъ которыхъ ни одно не имѣло ни строго опредѣленныхъ обязанностей, ни вытекавшей изъ нихъ отвѣтственности. Среди общаго развала государственныхъ учрежденій сравнительно организованнымъ и устроеннымъ являлся только одинъ Сенатъ [2]). На него и было обращено

[1]) П. С. З., 1802 г., № 20405.

[2]) А. Д. Градовскій, Собраніе сочиненій. Томъ VIII, С.-Петербургъ, 1907 г., стр. 282—284.

вниманіе Государя, его реформа и была однимъ изъ крупныхъ законодательныхъ актовъ начала царствованія Александра I. Подготовительныя работы по его реформѣ были возвѣщены въ указѣ, данномъ Сенату 5 іюня 1801 г. [1]).

Напрасно было бы искать въ этомъ законодательномъ актѣ какихъ нибудь указаній на организацію департаментовъ Сената, на отношеніе его къ генералъ-прокурору, министрамъ и коллегіямъ, на компетенцію и штаты канцелярій. Все это было обойдено Негласнымъ комитетомъ и Непремѣннымъ Совѣтомъ и этимъ объясняется молчаніе закона по такимъ крупнымъ вопросамъ. Зато въ законѣ было подтверждено значеніе Сената, какъ высшаго административнаго учрежденія. По ст. 1 Сенатъ опредѣлялся какъ „верховное мѣсто въ Имперіи Нашей; имѣя себѣ подчиненными всѣ присутственныя мѣста, онъ, какъ хранитель закона, печется о всемѣстномъ наблюденіи правосудія; наблюдаетъ за собираніемъ податей и за расходами штатными; имѣетъ попеченіе о средствахъ къ облегченію народныхъ нуждъ, соблюденію общаго спокойствія и тишины и прекращенію всякихъ противозаконныхъ дѣяній во всѣхъ подчиненныхъ ему мѣстахъ. Ревизія верховнаго суда по дѣламъ гражданскимъ, уголовнымъ и межевымъ принадлежитъ безпристрастному и нелицемѣрному его правосудію". Статья 2-я утверждала принципъ, что „власть Сената ограничивается единою властію Императорскаго Величества; иной же вышней власти онъ надъ собою не имѣетъ". Статья 4-я устанавливала, что „указы Сената исполняются всѣми, какъ собственные Его Императорскаго Величества. Одинъ Государь и Его Именной Указъ можетъ остановить сенатскія повелѣнія".—Всѣ именные указы, кромѣ „подлежащихъ особливой тайнѣ", должны взноситься отъ всѣхъ мѣстъ и лицъ, которымъ они даны будутъ, въ Сенатъ (ст. 5). Сенатъ опредѣляетъ чиновниковъ въ мѣста и производитъ въ чины (ст. 6). По статьѣ 7-ой „всѣ коллегіи, начальники губерній и мѣста, непосредственно отъ Сената зависящія, во всѣхъ сомнѣніяхъ и затрудненіяхъ, такъ же и во всемъ уваженіе заслуживающемъ, по дѣламъ разсмотрѣнію Сената подлежащимъ, должны относиться къ нему рапортами и доношеніями, такъ какъ прокуроры съ своей стороны относятся къ генералъ-про-

---

[1]) П. С. З., 1801 г., № 19908. См. подробно о немъ выше въ „Вступленіи".

курору". Сенатъ, по ст. 8, издаетъ побудительные указы только по жалобамъ на губернскія правленія и палаты; никакое лицо не можетъ вмѣшиваться въ дѣла, которыя производятся въ присутственныхъ мѣстахъ; равнымъ образомъ „и Сенатъ не можетъ входить въ дѣла апелляціонныя и слѣдственныя прежде, нежели оныя придутъ къ нему по порядку". Статья 9-я даровала Сенату очень важное право представлять Государю о „великихъ неудобствахъ" въ исполненіи закона „по общимъ государственнымъ дѣламъ", или въ случаѣ неясности и несогласія законовъ по частнымъ суднымъ дѣламъ съ существующими узаконеніями; но если по этому представленію не будетъ учинено перемѣны, то такой законъ остается въ своей силѣ.—Статьи 10 и 11-я даютъ сенаторамъ два права: 1) объявлять именные указы и 2) представлять Государю о происходящемъ вредѣ въ государствѣ и о нарушителяхъ закона, ему извѣстныхъ, а Сенату о замѣченныхъ имъ упущеніяхъ въ теченіи дѣлъ по самой канцеляріи.— Статья 12-я устанавливала судимость сенаторовъ въ Общемъ собраніи Сената, „если бы сверхъ чаянія оказалось, чтобы кто изъ мужей почтеннаго сословія Сената обличенъ былъ въ преступленіи должности сенатора". Статьи 13—19 содержали постановленія о рѣшеніи дѣлъ въ Общихъ собраніяхъ и условіяхъ переноса дѣлъ въ Общее собраніе.—Если Сенатъ разрѣшаетъ такія уголовныя дѣла, которыя влекутъ лишеніе дворянскаго достоинства и чиновъ, то департаментъ, по сужденіи, представляетъ Императору докладъ и ожидаетъ конфирмаціи или указа (ст. 20). — Все дѣлопроизводство доступно каждому сенатору, т. е. ему должны быть открыты настольные реестры дѣлъ (ст. 21), доставляемы краткія выписки изъ дѣлъ (ст. 23), а къ моменту слушанія дѣло должно быть на столѣ (ст. 24). Рѣшенія Сената публикуются ежемѣсячно въ вѣдомостяхъ, гдѣ должны вестись списки гражданскихъ, уголовныхъ и межевыхъ дѣлъ, поступающихъ въ Сенатъ (ст. 22).—На рѣшенія Сената нѣтъ апелляціи, но какъ могутъ быть крайности, въ коихъ возбранять всякое прибѣжище къ Императорскому Величеству было бы отнять избавленіе у страждущаго, то и въ такомъ случаѣ, если бы кто жаловался на Сенатъ, долженъ предварительно дать подписку въ томъ, что вѣдаетъ законы, строго запрещающіе подавать жалобы на Сенатъ (ст. 25). Когда жалоба окажется несправедливою, жалобщикъ предается суду

(ст. 26).—Предыдущая статья „не имѣетъ обратнаго дѣйствія на дѣла, рѣшенныя до настоящаго преобразованія Сената» (ст. 27).

Послѣ этой реформы, укрѣпившей положеніе I-го департамента, послѣдній оказался съ такой же неопредѣленной и широкой компетенціей, какая была при Екатеринѣ II [1]), и съ старымъ штатомъ канцеляріи, который оставался безъ измѣненія съ половины XVIII столѣтія [2]). Но, повидимому, I-й

[1]) Н. И. Лазаревскій (Лекціи по русскому государственному праву, томъ II. Административное право, Спб., 1910 г., стр. 141) говоритъ, что „составленіе полнаго перечня этихъ дѣлъ (т. е. подлежащихъ вѣдѣнію Сената), въ особенности, если задаться цѣлью составить этотъ перечень для разныхъ эпохъ XIX в. и для настоящаго времени, представляло бы очень трудную и сложную работу", а въ прим. 2 на той же страницѣ высказываетъ вполнѣ вѣрное предположеніе, что, „въ этомъ отношеніи историческій интересъ представлялъ бы списокъ, который бы относился ко времени учрежденія министерствъ". По поводу этого слѣдуетъ замѣтить, что попытка составить такой списокъ была сдѣлана въ 1826 году для Комитета, Высочайше учрежденнаго 6 декабря 1826 г. (см. его бумаги въ арх. Гос. Сов. № 70). При письмѣ отъ декабря 1826 г. за № 9765 министръ юстиціи препроводилъ къ статсъ-секретарю Муравьеву списокъ, въ которомъ всѣ дѣла вѣдомства Перваго департамента раздѣлялись на 9 разрядовъ: 1) по части распорядительной, который включаетъ 13 категорій дѣлъ, 2) по части духовной—2 3) по части военной и адмиралтейской—6, 4) по части хозяйственной—3 5) по части оброчной—5, 6) по части финансовой—10, 7) по части комерческой—5, 8) по части полицейской—6, 9) по части ревизской—12. Всего 62 категоріи дѣлъ, точно поименованныя въ спискѣ. Въ письмѣ министръ юстиціи Лобановъ-Ростовскій, между прочимъ, говоритъ: „при учрежденіи министерствъ, касательно 1-го департамента, никакого измѣненія не послѣдовало, напротивъ того, въ Общемъ учрежденіи министерствъ изъяснено: въ § 231-мъ, Правительствующій Сенатъ есть средоточіе дѣлъ сего рода, т. е. въ исполнительномъ порядкѣ. Въ немъ разрѣшаются они по существующимъ законамъ и учрежденіямъ; § 232, гдѣ законы и учрежденія не достаточны, или когда по силѣ самыхъ сихъ законовъ и учрежденій предметъ требуетъ непосредственно Высочайшаго разрѣшенія или утвержденія, тамъ дѣло представляется на Высочайшее усмотрѣніе; въ § 233-мъ: отсюда возникаютъ два рода отношеній министровъ къ Правительствующему Сенату: 1-й по дѣламъ исполнительнымъ общимъ и 2-й по дѣламъ, требующимъ особеннаго Высочайшаго разрѣшенія. Есть ли за симъ министры обращаются по дѣламъ ввѣренныхъ имъ частей, мимо Сената, въ Комитетъ г.г. министровъ, то они въ семъ поступаютъ единственно по своему произволу и въ явное отступленіе отъ порядка, Общимъ учрежденіемъ министерствъ предписаннаго".

[2]) Баронъ С. А. Корфъ, Административная юстиція въ Россіи, т. I, стр. 211, подводя итоги реформѣ Сената 1802 г., между прочимъ, говоритъ: „кромѣ того, когда практика доказала недостаточность существующихъ судебныхъ департаментовъ, вслѣдствіе чего и другіе департаменты, кромѣ Перваго, стали вѣдать судебныя дѣла, въ видахъ искорененія медленности сенатскихъ судебныхъ рѣшеній, оказалось, что административныя дѣла вѣдались почти исключительно Первымъ департаментомъ, что послѣднему было конечно не подъ силу". Это послѣднее утвержденіе можетъ быть принято съ большими оговорками. Во-первыхъ, въ 1805 г. былъ введенъ штатъ канцелярій департаментовъ Сената, при чемъ число служащихъ въ нихъ лицъ было почти утроено сравнительно со штатами Екатерининской эпохи. Во-вторыхъ, число сенаторовъ въ Первомъ департаментѣ было больше числа сенаторовъ въ другихъ департаментахъ (напр. въ 1810 г. 21 сенаторъ, тогда какъ во 2-мъ—5, 3-мъ—15 ч., 4-мъ—6 чел., 5-мъ—15, Межевомъ—6 чел., 6-мъ—13 чел., 7 деп.—8 ч.,

департаментъ вовсе не былъ такъ заваленъ дѣлами, какъ можно было бы предполагать по его очень широкой компетенціи. Вполнѣ опредѣленное указаніе на то, что I-й департаментъ успѣшно справлялся съ своими дѣлами, можно найти въ слѣдующемъ мѣстѣ доклада министра юстиціи о преобразованіи Сената, утвержденнаго Государемъ 27 января 1805 года: „Учрежденіе временныхъ департаментовъ, которое въ началѣ своемъ казалось столь много способствующимъ скорому и свободному дѣлъ теченію, въ послѣдствіи времени оказалось весьма слабо и ни мало не соотвѣтствующимъ ожидаемымъ отъ него успѣху и пользѣ: ибо исключая I-й и IV-й департаменты во всѣхъ прочихъ дѣла умножились и умножаются до такой степени, что вся извѣстная дѣятельность г.г. сенаторовъ и неутомимые труды чиновниковъ канцелярій Правительствующаго Сената составляющихъ, теряются въ безпомощности" [1]). Слѣдуетъ замѣтить, что компетенція I-го департамента была расширена еще болѣе указомъ Сенату 19 апрѣля 1804 г., которымъ было повелѣно передать въ I-й департаментъ дѣла по частямъ полицейской, ученой, почтовой, медицинской и водяныхъ коммуникацій, которыя производились раньше въ III департаментѣ Сената.

Послѣ изданія указа 1802 г. прошло всего три года, которые и показали, какъ было неосторожно и нецѣлесообразно уклоняться отъ разрѣшенія вопросовъ, касающихся организаціи Сената. Малочисленность канцеляріи Сената, наплывъ дѣлъ, недостаточность числа департаментовъ для ихъ разрѣшенія—всѣ эти обстоятельства заставили министра юстиціи представить Государю докладъ о преобразованіи Сената и утвержденіи составленныхъ имъ штатовъ для канцелярій департаментовъ Сената [2]). Этотъ

8 деп.—7 чел.). Дѣло ком. предс. Деп. Гос. Совѣта, № 5 (томъ II, ст. 37—38). Въ-третьихъ, для разработки отдѣльныхъ вопросовъ административнаго характера образовывались спеціальныя комиссіи и комитеты съ большимъ числомъ служащихъ и значительными ассигнованіями изъ казны, которые, конечно, немало облегчали работу Перваго департамента (см. ниже „Учрежденія при Сенатѣ").

[1]) П. С. З., 1804 г., № 21271. Баронъ Корфъ (стр. 259) характеризуетъ этотъ указъ какъ „одинъ изъ этаповъ по пути законодателя къ сосредоточиванію всѣхъ административныхъ дѣлъ въ одномъ Первомъ департаментѣ". Между тѣмъ въ указѣ выражена и другая причина, кромѣ этой, а именно, что „III-й департаментъ, имѣя сверхъ того въ разсмотрѣніи своемъ дѣла духовныя, гражданскія и уголовныя по 14 губерніямъ, на особыхъ правахъ состоящимъ, едва ли можетъ успѣвать въ окончаніи оныхъ".

[2]) П. С. З., 1805 г., № 21605. Въ дѣлѣ № 6 (томъ III, л. 1) Комитета предсѣдателей департаментовъ Государственнаго Совѣта имѣется характеристика производства дѣлъ въ департаментахъ Сената, при чемъ относительно I-го департамента прямо говорится, что производство дѣлъ въ немъ идетъ быстро и нерѣшенныхъ дѣлъ остается мало.

докладъ, конфирмованный Государемъ 27 января 1805 г., дѣйствительно придалъ организаціи Сената болѣе стройный видъ [1]). Число департаментовъ вмѣсто 7 было увеличено до 9, изъ нихъ 6 было учреждено въ Петербургѣ—Первый, Второй апелляціонный, Третій апелляціонный, Четвертый апелляціонный (вновь учрежденный), Пятый уголовный (раньше Четвертый) и Межевой, и 3 въ Москвѣ, а именно: Шестой уголовный (раньше Пятый), Седьмой апелляціонный (раньше Шестой) и Восьмой апелляціонный (вновь учрежденный). Были упразднены учрежденные при Павлѣ I временные департаменты и комитеты для „поверхностнаго" обозрѣнія жалобъ на рѣшенія Правительствующаго Сената [2]). Наконецъ для всѣхъ департаментовъ Сената былъ созданъ новый штатъ, который значительно увеличилъ служащій персоналъ ихъ канцелярій, получавшій однако жалованье въ прежнемъ размѣрѣ по штатамъ Екатерининскаго времени. По новому штату на содержаніе 9 департаментовъ Сената и Общихъ ихъ собраній полагалось 300.735 р., въ томъ числѣ 245.735 р. на жалованье и 55.000 р. на канцелярскіе расходы, прибавочное жалованье канцелярскимъ служителямъ, на расходы по домамъ и пр. Но въ приведенную выше цифру не входили расходы по содержанію Герольдіи, генералъ-рекетмейстерскихъ дѣлъ, Государственнаго архива, Сенатскаго казначейства, чертежной, типографіи и курьерской команды. Съ присоединеніемъ издержекъ на эти учрежденія, общій расходъ по Сенату достигалъ 423.480 р. 26 коп. — Число лицъ, служившихъ въ сенатскихъ департаментахъ и Общихъ собраніяхъ, достигало 808. При этомъ нужно замѣтить, что на долю I-го департамента приходилось 107 лицъ, получавшихъ 34.920 р. жалованья, тогда какъ въ другихъ департаментахъ максимальное число служащихъ достигало 89, а сумма получаемаго ими жалованья—29.070 р.

По своей внутренней организаціи I-й департаментъ отличался отъ другихъ департаментовъ Сената. Онъ дѣлился на 4 экспедиціи, и компетенція каждой изъ нихъ опредѣлялась родомъ порученныхъ дѣлъ, тогда какъ въ другихъ департаментахъ дѣла

---

[1]) Баронъ С. А. Корфъ, Административная юстиція въ Россіи, т. I, перечисляя въ особой V-й главѣ, стр. 257—263, нѣкоторые акты царствованія Александра I, касающіеся Сената, совершенно умалчиваетъ объ актѣ 1805 года.

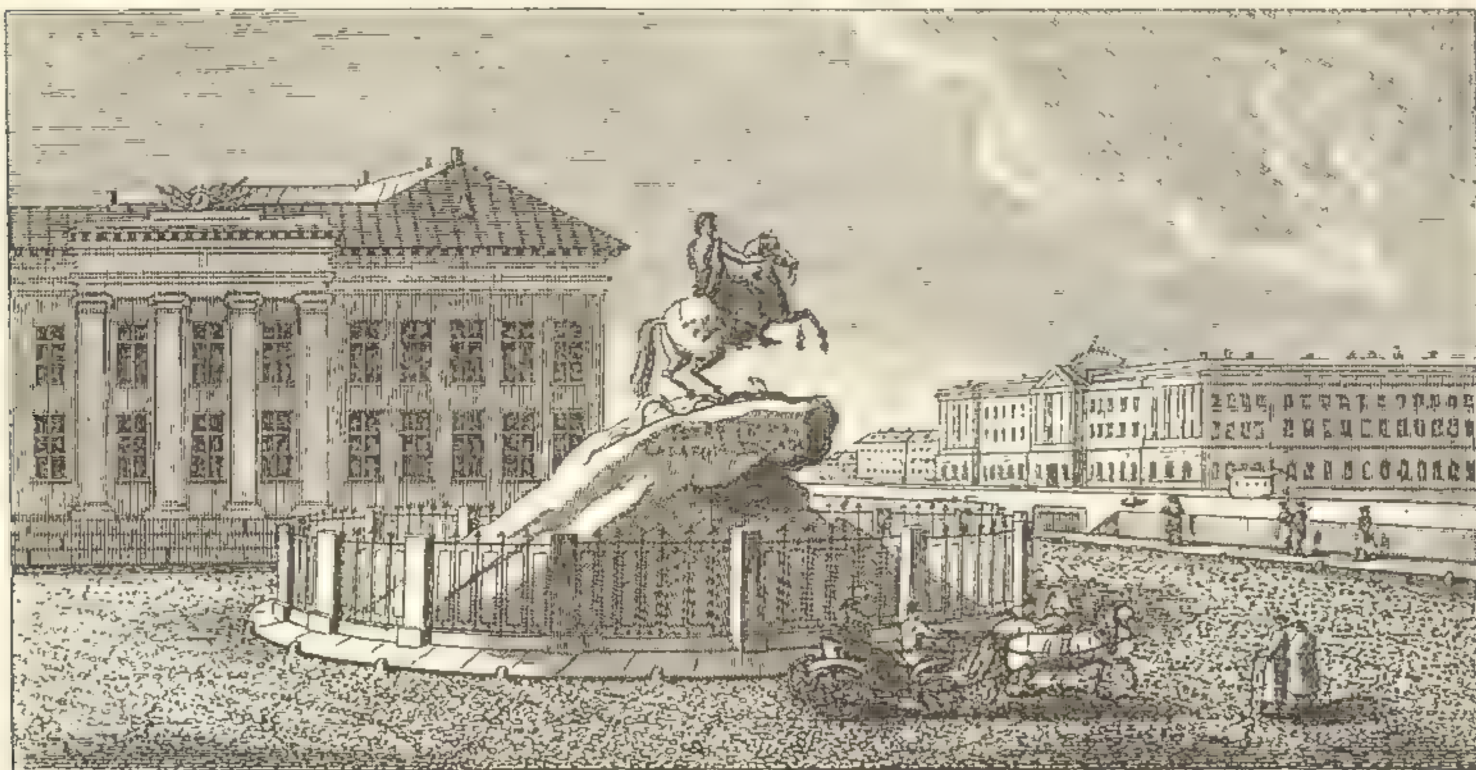
[2]) См. ниже: „Учрежденія при Сенатѣ".

распредѣлялись по очереди или по губерніямъ. Компетенція I-го департамента была значительно расширена всеподданнѣйшимъ докладомъ министра юстиціи, когда изъ IV-го департамента ему были переданы всѣ дѣла „вѣдомству государственной Военной и Адмиралтействъ коллегій, канцеляріямъ Донской и Черноморской и всѣ вообще подчиненнымъ имъ мѣстамъ принадлежащія". Основаніе для такой передачи министръ усматривалъ въ томъ, что въ I-мъ департаментѣ „они гораздо успѣшнѣе производимы быть могутъ по той причинѣ, что въ ономъ присудствуютъ какъ министръ военныхъ сухопутныхъ силъ, такъ и товарищъ министра военныхъ и морскихъ силъ, которыми дѣла сіи, до представленія ихъ въ Правительствующій Сенатъ, были уже разсмотрѣны и обработаны, слѣдовательно вся сущность и обстоятельства оныхъ должны быть имъ извѣстны болѣе нежели кому либо; при томъ же и въ разсужденіи всякаго рода подрядовъ по воинской части, никому столько не можетъ быть извѣстна цѣна вещей и удобность способовъ къ доставленію оныхъ какъ г.г. министрамъ".

Въ 1818 году министромъ юстиціи была проведена крупная реформа въ канцеляріяхъ департаментовъ Сената и подвѣдомственныхъ ему мѣстъ не въ смыслѣ ихъ реорганизаціи, а въ повышеніи окладовъ содержанія [1]). Въ своемъ представленіи Государю министръ мотивировалъ необходимость повышенія содержанія служащимъ Сената слѣдующими соображеніями. Во-первыхъ, онъ указывалъ, что чиновники канцелярій Сената и принадлежащихъ къ нему мѣстъ, „начиная отъ копіиста до оберъ-прокурора включительно", получаютъ жалованье по штатамъ 1763 года. Правда, число служащихъ лицъ было увеличено по штату 1805 г. и эта мѣра была вызвана усиленнымъ поступленіемъ дѣлъ и присоединеніемъ многихъ областей къ Россіи, но окладъ жалованья остался тотъ же. Между тѣмъ онъ, „по нынѣшнему возвышенію курса и по дороговизнѣ на всѣ жизненные припасы, не токмо не обезпечиваетъ содержанія служащихъ въ Сенатѣ, но даже не достаетъ имъ на пропитаніе: были примѣры, что отъ сего недостатка, наипаче нижніе канцелярскіе чиновники, впадали въ погрѣшности". Во-вторыхъ, по словамъ министра, жалованье по штату 1763 г. въ

[1]) Арх. Сен., дѣло М. Ю. 1818 г., № 175. Дѣло Гос. Сов. по Департ. экономіи 1819 г., № 12.

прежнее время не только обезпечивало приличное существованіе, но даже „соотвѣтствовало той степени уваженія, на которой Правительствующій Сенатъ какъ верховное судилище поставленъ: ибо тогда ни одно мѣсто штатами своими не равнялось Сенату, и оклады чиновниковъ онаго превышали всѣ прочіе". Благодаря этому „удобность къ безбѣдной жизни и сопряженныя со службою выгоды дѣлали то, что Сенатъ наполненъ былъ способными людьми". Но какъ только въ 1802 году были учреждены министерства, картина рѣзко измѣнилась: „съ сего же времени



Съ грав. по рис. П. Свиньина 1816 г.

Памятникъ Петру I и зданіе Сената.

большая часть способныхъ людей отошла оттуда въ министерства и не было уже возможности удержать ихъ въ Сенатѣ, коего штатъ въ количествѣ жалованья до нынѣ не измѣнился, а штаты министерскихъ департаментовъ, бывъ составлены сообразно времени, доставляли чиновникамъ болѣе способовъ къ содержанію себя въ столицѣ. Всѣ вновь учрежденныя мѣста даже въ губерніяхъ снабжены штатами съ прибавкою жалованья... Канцелярія же Сената терпѣла и терпитъ по сію пору ощутительный недостатокъ, а паче въ нижнихъ канцелярскихъ служителяхъ". Что касается увеличенія размѣра жалованья, то министръ, приравнивая оберъ-прокурора къ директору департамента, опредѣлялъ размѣръ его жалованья въ 4.000 р. и на

столъ 2.000 р., а всего въ 6000 р., оберъ-секретарь приравнивался къ юрисконсультамъ министерства и долженъ былъ получать 3000 р., секретарь, какъ столоначальникъ въ министерствѣ, долженъ былъ получать 1500 р. Но жалованье служащихъ Московскихъ департаментовъ Сената министръ предполагалъ увеличить только вдвое, ссылаясь на то, что въ Москвѣ не было такой дороговизны жизненныхъ продуктовъ [1]). Однако эти предположенія министра юстиціи вызвали возраженія со стороны членовъ Государственнаго Совѣта [2]), встрѣтившія поддержку у самого Государя. Такъ, напримѣръ, гр. Литта, гр. Ланской и Пестель высказались за повышеніе оклада чиновъ канцелярій Московскихъ департаментовъ въ томъ же размѣрѣ, какъ и для Петербургскихъ, ссылаясь на одинаковую дороговизну жизненныхъ предметовъ въ обѣихъ столицахъ. Князь Лопухинъ указалъ на необходимость увеличенія жалованья сенаторамъ, чтобы оно хоть нѣсколько превышало новый окладъ оберъ-секретаря (3.000 р.).—Благодаря такому увеличенію содержанія чиновниковъ, расходъ на Сенатъ достигъ по штату 1819 года внушительной цифры 868.670 рублей ассигн., изъ которыхъ на долю I-го департамента приходилось 80.140 р. Общее число лицъ, служащихъ въ Сенатѣ, опредѣлялось въ 1.295 чел., изъ которыхъ въ I-мъ департаментѣ состояло 126 чел. [3]).

Нужно однако замѣтить, что размѣръ жалованья оставался безъ измѣненія лишь до 1842 года [4]), когда штатъ Сената былъ переложенъ на серебро. Тогда значительно сократились какъ размѣръ содержанія, получаемаго каждымъ служащимъ, такъ и общая сумма расхода на Сенатъ. Къ 1842 году по штатамъ въ Сенатѣ числилось 1.650 служащихъ (считая курьеровъ и пр., но не включая служащаго персонала Сенатской типографіи) и расходъ на нихъ достигалъ 1.797.727 р. 78 коп. При переводѣ же на серебро общій расходъ выразился суммой въ 540.665 р. 28 к. (не считая расходовъ на Сенатскую типографію), въ томъ числѣ 49.226 р. 28 коп. на I-й департаментъ, въ которомъ было 157 служащихъ. Соотвѣтственно со-

[1]) П. С. З., 1819 г., № 27778.

[2]) Меморіи Государственнаго Совѣта (засѣданіе 17 марта 1819 г.), л.л. 45—46.

[3]) Въ томъ числѣ оберъ-прокуроръ, 4 оберъ-секретаря, 8 секретарей, 1 секретарь у генералъ-прокурорскихъ дѣлъ, экзекуторъ, 2 протоколиста, 22 столоначальника, 87 канцелярскихъ чиновниковъ и низшихъ служащихъ.

[4]) П. С. З., 1842 г., № 16403.

кратился и размѣръ содержанія, получаемаго сенатскими служащими. Штатъ 1842 года существовалъ безъ измѣненія до 1865 года, когда, Высочайше утвержденнымъ мнѣніемъ Государственнаго Совѣта, министру юстиціи было предоставлено право дѣлать прибавки къ содержанію, которое получается по штату чинами сенатскихъ канцелярій. Благодаря такимъ измѣненіямъ въ штатахъ, оберъ-прокуроръ I-го департамента, получавшій по штату 1805 г. 2.000 р., а по штату 1809 г. 6,000 р. асс., послѣ 1842 года сталъ получать всего 3.431 р. 4 коп., и только послѣ 1865 г., благодаря прибавкамъ, его годовой окладъ достигъ 8.000 р.

Въ 1829 году въ I-мъ департаментѣ сталъ замѣчаться особенный наплывъ дѣлъ, и это обстоятельство заставило министра юстиціи войти въ Государственный Совѣтъ съ ходатайствомъ о прибавленіи еще новой—5-ой экспедиціи [1]). Указывая на то, что въ этомъ департаментѣ производятся дѣла вообще по гражданскому управленію по всей Имперіи, а именно по частямъ: 1) распорядительной, 2) духовной, 3) военной и адмиралтейской, 4) оброчной, 5) финансовой, 6) хозяйственной, 7) комерческой, 8) полицейской и 9) „ревизской",—министръ юстиціи констатировалъ постепенное усиленіе поступленія дѣлъ въ него, превысившее въ 1825 г. болѣе, чѣмъ вдвое, поступленіе ихъ въ 1805 году. Начиная же съ 1825 г., дѣятельность I-го департамента еще болѣе возросла: такъ, въ 1825 г. входящихъ бумагъ было 14.634, въ 1826 г.—15,121, въ 1827 г.—18.118, а въ 1828 г. уже 20.032.

Государственный Совѣтъ удовлетворилъ это ходатайство и дополнительный штатъ опредѣлился въ 8 лицъ, на содержаніе которыхъ было ассигновано 10.620 р. [2]).

Предпринятыя въ 60-хъ годахъ судебныя и административныя реформы не могли не отразиться и на положеніи I-го департамента или, вѣрнѣе сказать, его канцеляріи. Уже въ 1866 г. въ этотъ департаментъ поступило 7.164 дѣла, 24.279 бумагъ, состоялось 7.597 опредѣленій и было послано 100.657 исходя-

[1]) Дѣло Гос. Сов. по Деп. экономіи 1829 г., № 9. Арх. Сен., дѣло М. Ю. 1827 г., № 89. П. С. З., 1829 г., № 2774.

[2]) По дополнительному штату прибавилась должность оберъ-секретаря (3.000 р. жалованья), 2 секретарей (по 1.500 р.), 4 повытчиковъ (по 750 р.), 1 сторожа (120 р.); кромѣ того на канцелярскіе расходы было ассигновано 1.500 р.

щихъ бумагъ. Дѣятельность департамента должна была еще болѣе усилиться вслѣдствіе подчиненія ему десяти вновь учрежденныхъ въ Царствѣ Польскомъ губернскихъ правленій; мѣста же всѣхъ казенныхъ управленій Царства Польскаго, по принадлежности, были подчинены министрамъ и главноуправляющимъ, жалобы на которыхъ и представленія ихъ по дѣламъ Царства Польскаго должны были также поступать въ I-й департаментъ Сената.

Съ другой стороны и судебныя преобразованія не могли не затронуть вопроса о взаимоотношеніи вновь учреждаемыхъ въ составѣ Сената кассаціонныхъ департаментовъ съ его административными департаментами. Еще при выработкѣ основныхъ положеній 1862 г. и во время дальнѣйшихъ работъ по составленію и обсужденію Судебныхъ уставовъ 1864 г. неоднократно возникалъ вопросъ о взаимоотношеніи между кассаціонными и административными департаментами Сената и Императоръ Александръ II не разъ изъявлялъ свою волю, чтобы за Сенатомъ было сохранено то высокое положеніе, которое принадлежитъ ему по мысли великаго Его Основателя и по дѣйствующимъ законамъ. Руководствуясь Высочайшей волей, министръ юстиціи Замятнинъ представилъ 11 марта 1865 г. всеподданнѣйшую записку о преобразованіи административныхъ департаментовъ Правительствующаго Сената (I-го департамента, Департамента Герольдіи и Перваго общаго собранія Сената, въ составъ котораго входили подлежавшіе закрытію II и III судебные департаменты) [1]) „для согласованія предметовъ вѣдомства и порядка дѣлопроизводства въ нихъ съ новымъ учрежденіемъ судебныхъ кассаціонныхъ департаментовъ“. Его предположенія относительно переустройства административнаго Сената базировались на слѣдующемъ характерномъ мѣстѣ его записки: „важное государственное значеніе сего старѣйшаго изъ всѣхъ существующихъ учрежденій не можетъ подлежать сомнѣнію, и нельзя не желать, чтобы предпринимаемыя преобразованія упрочили за нимъ значеніе высшаго правительственнаго мѣста, которое,

[1]) Объ этой запискѣ см. въ ст. бар. А. М. Нолькена, Судебная реформа 1864 г. и Первый департаментъ Правительствующаго Сената, стр. 107—143 (Журн. Мин. Юст. февраль, 1905 г.) и въ трудѣ бар. С. А. Корфа, Административная юстиція въ Россіи, томъ II, стр. 322—325. Къ сожалѣнію, авторы этихъ работъ не указываютъ первоисточника, которымъ является дѣло Гос. Сов. (по Деп. закон.) 1867 г., № 107 и 1868 г., № 69.

дѣйствуя во имя Государя и ограничиваясь единой Его властію (т. I Учр. Сен. ст. 223), разрѣшало бы само собою, не испрашивая Высочайшаго утвержденія, всѣ дѣла, на которыя есть точный законъ (ст. 232), и мнѣніе котораго выслушивалось бы во всѣхъ случаяхъ, требующихъ постановленія новаго закона или поясненія прежнихъ законовъ (ст. 59 п. 3)". Эта основная точка зрѣнія была подробно развита въ запискѣ Замятнина, и изъ нея вытекали предположенія министра относительно равномѣрнаго распредѣленія дѣлъ между I-мъ департаментомъ и Департаментомъ Герольдіи, сосредоточенія въ I-мъ департаментѣ всѣхъ дѣлъ управленія, точнаго разграниченія компетенціи Правительствующаго Сената и Комитета Министровъ и, наконецъ, признанія обязательными для всѣхъ циркулярныхъ предписаній министровъ и поясненій законовъ, въ видѣ инструкцій, касающихся разныхъ вѣдомствъ и частныхъ лицъ, издаваемыхъ министерствами по предоставленной имъ особыми законами власти, лишь въ томъ случаѣ, если онѣ были опубликованы въ сенатскихъ изданіяхъ. Что касается штата канцеляріи I-го департамента, то министръ проектировалъ опредѣлить его въ 27 лицъ, а на его содержаніе отпускать 69.925 р. 28 к. (вмѣсто 51.899 р. 45 к., полагавшихся по дѣйствовавшему штату). Однако всѣмъ предположеніямъ о коренной реформѣ I-го департамента не суждено было осуществиться, такъ какъ противъ нихъ возстали и Комитетъ Министровъ и министерства, отъ которыхъ были запрошены отзывы. Единственнымъ реальнымъ результатомъ всей этой длившейся слишкомъ три года переписки было утвержденіе 3 іюля 1868 г. новаго штата канцеляріи I-го департамента [1]). По новому штату канцелярію составляли 27 штатныхъ чиновниковъ, а общій расходъ на ея содержаніе достигалъ 69.953 р. Однако этотъ штатъ просуществовалъ только до 1874 года. Въ концѣ 1873 года [2]) министръ юстиціи вошелъ въ Государственный Совѣтъ съ представленіемъ, въ которомъ, основываясь на рапортѣ оберъ-прокурора этого департамента, ходатайствовалъ объ учрежденіи въ немъ одной должности товарища оберъ-прокурора, одного оберъ-секретаря, двухъ помощниковъ оберъ-секре-

---

[1]) П. С. З., 1868 г., № 46078.

[2]) Представленіе министра юстиціи отъ 18 октября 1873 г. за № 19038 (Дѣло Гос. Сов. по Деп. закон. 1873 г. № 94).

таря и одного архиваріуса, и объ увеличеніи канцелярской суммы на 4.000 р.

Министръ юстиціи мотивировалъ свое ходатайство тѣмъ, что кругъ дѣятельности I-го департамента значительно расширился съ 1868 г., когда на бóльшую часть мѣстностей Имперіи были распространены Положеніе о земскихъ учрежденіяхъ, Судебные уставы и Городовое положеніе, а также введены органическія реформы по управленію въ Царствѣ Польскомъ, вызвавшія подчиненіе департаменту губернскихъ учрежденій десяти привислинскихъ губерній.

Въ самомъ дѣлѣ, съ изданіемъ Положенія о крестьянахъ I-му департаменту пришлось вѣдать дѣла по жалобамъ на губернскія по крестьянскимъ дѣламъ присутствія, представленія послѣднихъ по преступленіямъ должности мировыхъ посредниковъ, дѣла объ ихъ утвержденіи и пр.

Введеніе земскихъ учрежденій также увеличило работу департамента, который сталъ вѣдать дѣла по жалобамъ правительственныхъ и общественныхъ учрежденій и по протестамъ губернаторовъ на постановленія земскихъ собраній, по несогласію министра внутреннихъ дѣлъ съ этими постановленіями и по жалобамъ земскихъ учрежденій на распоряженія губернаторовъ и высшихъ административныхъ властей.

Далѣе, на основаніи инструкціи министра финансовъ отъ 22 мая 1863 г. и Высочайше утвержденнаго 9 февраля 1865 г. положенія о пошлинахъ за право торговли и другихъ промысловъ, въ департаментъ стали поступать жалобы на постановленія казенныхъ палатъ по дѣламъ о нарушеніяхъ положеній 1863 и 1865 г.г. объ этихъ пошлинахъ.

Введеніе въ дѣйствіе Судебныхъ уставовъ расширило компетенцію департамента включеніемъ въ нее дѣлъ по жалобамъ на неправильное составленіе списковъ присяжныхъ засѣдателей, вопросовъ о пререканіяхъ между судебными и правительственными установленіями, дѣлъ по преданію суду предсѣдателей губернскихъ и уѣздныхъ земскихъ собраній и управъ и представленій о разномысліи между административными начальствами и прокурорами въ отношеніи преданія суду обвиняемыхъ въ преступленіяхъ по должности. Хотя дѣла послѣдняго рода разсматриваются въ соединённомъ присутствіи I-го и Уголовнаго кассаціоннаго департаментовъ, однако, эти дѣла докладываются канце-

ляріей I-го департамента, заключенія даются оберъ-прокуроромъ того же департамента, а опредѣленія составляются его же канцеляріей. Введеніе института мировыхъ судей значительно усложнило работу департамента, которому приходилось тщательно разсматривать и обсуждать представляемые всѣми уѣздными земскими собраніями списки лицъ, избранныхъ въ должности участковыхъ и почетныхъ мировыхъ судей, вмѣстѣ съ замѣчаніями губернаторовъ, и рѣшать дѣла о раздѣленіи уѣздовъ на судебно-мировые участки и проч.

Послѣ изданія Городового положенія 1870 г. I-й департаментъ сталъ разсматривать жалобы городовъ на распоряженія губернаторовъ и высшихъ административныхъ властей, жалобы какъ на постановленія думъ, утвержденныя министромъ внутреннихъ дѣлъ или губернаторомъ, такъ и на постановленія губернскихъ по городскимъ дѣламъ присутствій.

Но особенный наплывъ дѣлъ въ I-й департаментъ сталъ замѣчаться послѣ реформы управленія въ Царствѣ Польскомъ, когда цѣлымъ рядомъ актовъ (Выс. утв. 19 декабря 1866 г. Положеніе о губернскомъ и уѣздномъ управленіи въ губерніяхъ Царства Польскаго, Высочайшіе указы отъ 10 марта 1867 г. объ упраздненіи Государственнаго Совѣта Царства Польскаго, отъ 29 февраля 1868 г. объ упраздненіи Правительственной комиссіи внутреннихъ дѣлъ и отъ 26 марта 1869 г. объ образованіи казенныхъ палатъ въ губерніяхъ Царства Польскаго) губернскія административныя учрежденія этихъ губерній были подчинены I-му департаменту. Послѣднему, по нѣкоторымъ дѣламъ, приходилось разрѣшать поступающія къ нему непосредственно жалобы на мѣстныя управленія привислинскихъ губерній. Между тѣмъ дѣла, поступавшія изъ губерній Царства Польскаго, могли разсматриваться съ большими затрудненіями для прокурорскаго надзора и канцеляріи, которымъ приходилось изучать прежніе законы Царства Польскаго, недоступные въ нѣкоторыхъ случаяхъ безъ перевода съ польскаго языка.

Благодаря такому расширенію компетенціи I-го департамента, число рѣшенныхъ въ немъ дѣлъ увеличилось съ 5.846 (въ 1864 г.) до 10.473 (въ 1871 г.). Число нерѣшенныхъ дѣлъ къ 1873 г. опредѣлялось цифрой 2.730. Число вступающихъ увеличилось съ 6.307 въ 1868 г. до 10.711 въ 1870 г.

Предполагая усилить штатъ I-го департамента, министръ юстиціи полагалъ произвести это усиленіе за счетъ сокращеній въ штатѣ 1 и 2 отдѣленій V-го департамента Сената; эти сокращенія должны были доставить 10.400 р., а усиленіе штата I-го департамента требовало до 14.900 р. Такимъ образомъ нужно было получить лишь дополнительный кредитъ въ 4.500 р. Всѣ эти предположенія были приняты Государственнымъ Совѣтомъ, мнѣніе котораго было утверждено 1 января 1874 года [1]).

Въ 1884 году въ организаціи I-го департамента произошла существенная перемѣна, вызванная закрытіемъ въ 1882 году Главнаго комитета объ устройствѣ сельскаго состоянія и передачей части его дѣлъ I-му департаменту Сената. Въ іюлѣ 1881 г. Государю Императору благоугодно было выразить предсѣдательствовавшему въ Государственномъ Совѣтѣ, генералъ-адъютанту графу Баранову, Высочайшую волю о томъ, чтобы Главнымъ комитетомъ объ устройствѣ сельскаго состоянія былъ обсужденъ вопросъ о томъ, представляется ли необходимымъ дальнѣйшее существованіе этого комитета [2]). Вслѣдствіе такой Высочайшей воли Главный комитетъ представилъ въ Государственный Совѣтъ журналъ засѣданія, состоявшагося 15 марта 1882 г., въ которомъ было постановлено о закрытіи Главнаго комитета и распредѣленіи его обязанностей между Государственнымъ Совѣтомъ, Сенатомъ, Комитетомъ Министровъ и министерствами. Въ частности къ Сенату, а именно къ I-му его департаменту, должно было отойти разъясненіе, въ случаѣ необходимости, истиннаго смысла узаконеній по крестьянскому дѣлу и разрѣшеніе, въ высшей инстанціи, жалобъ по поземельному и хозяйственному устройству крестьянъ, а также доходившихъ до Главнаго комитета исковъ бывшихъ помѣщичьихъ крестьянъ о земляхъ, куплен-

[1]) П. С. З., 1874 г., № 53040. При этомъ однако Государственный Совѣтъ обратилъ серьезное вниманіе на обремененіе I-го департамента маловажными дѣлами, которое должно было потребовать въ ближайшемъ будущемъ новаго расширенія его штата. Поэтому Государственный Совѣтъ предоставилъ министру юстиціи, при участіи II отдѣленія Собственной Его Императорскаго Величества канцеляріи и другихъ подлежащихъ вѣдомствъ, составить и внести на разсмотрѣніе Государственнаго Совѣта соображенія о томъ, не слѣдуетъ ли, въ видахъ устраненія ощущаемыхъ нынѣ неудобствъ отъ чрезмѣрнаго размноженія поступающихъ въ I-й департаментъ дѣлъ, изъять изъ вѣдѣнія его нѣкоторыя маловажныя дѣла.

[2]) Дѣло Главнаго комитета объ устройствѣ сельскаго состоянія, 1881 г., № 49. Ср. юбилейное изданіе „Второй департаментъ Правительствующаго Сената“ (1884 г.— 24—31 января 1909 г.), СПБ., 1909 г., стр. 10—17.

ныхъ, во время крѣпостного права, на имя помѣщиковъ. Передача такихъ дѣлъ I-му департаменту, по мнѣнію Главнаго комитета, вызывалась тѣмъ, что этому департаменту предоставлено разъясненіе недоумѣній на счетъ прямого смысла законовъ вообще и разсмотрѣніе жалобъ по другимъ крестьянскимъ дѣламъ, касающимся правъ крестьянъ—личныхъ, по состоянію, по общественному ихъ устройству и пр. Главный комитетъ подробно остановился на вопросѣ о производствѣ спорныхъ крестьянскихъ дѣлъ въ I-мъ департаментѣ Сената и вполнѣ присоединился къ мысли министра внутреннихъ дѣлъ о томъ, чтобы для рѣшенія крестьянскихъ дѣлъ при I-мъ департаментѣ Сената было учреждено особое по крестьянскимъ дѣламъ отдѣленіе. Спорныхъ крестьянскихъ дѣлъ, по расчету Главнаго комитета, должно поступать очень много, а между тѣмъ I-й департаментъ и безъ того былъ обремененъ массой разнообразныхъ дѣлъ. Поэтому комитетъ, по соглашенію съ министрами финансовъ и юстиціи, считалъ совершенно необходимымъ образованіе при I-мъ департаментѣ особаго по крестьянскимъ дѣламъ присутствія, въ составѣ пяти сенаторовъ, близко знакомыхъ съ крестьянскимъ дѣломъ. Это отдѣленіе должно было дѣйствовать на правахъ прежнихъ отдѣленій департаментовъ Сената, т. е. имѣть отдѣльные прокурорскій надзоръ и канцелярію и рѣшать всѣ дѣла самостоятельно на правахъ департамента. Министру юстиціи предполагалось предоставить выработку штата новаго учрежденія, а пока временно ограничиться ассигнованіемъ единовременной суммы въ 15.000 р. и возложить завѣдываніе оберъ-прокурорской частью этого отдѣленія на оберъ-прокурора I-го департамента. Государственный Совѣтъ, въ Общемъ собраніи, состоявшемся 10 мая 1882 г., въ общемъ согласился съ предположеніями Главнаго комитета, хотя нѣсколько расширилъ компетенцію особаго отдѣленія разсмотрѣніемъ и такихъ дѣлъ, которыя предполагалось передать въ Комитетъ Министровъ. Поэтому Государственный Совѣтъ предоставилъ министру юстиціи ко времени разсмотрѣнія финансовыхъ смѣтъ на 1883 г. войти въ законодательномъ порядкѣ съ представленіемъ о штатѣ оберъ-прокурорскаго надзора и канцеляріи учреждаемаго въ составѣ I-го департамента отдѣленія по крестьянскимъ дѣламъ, ассигнововъ временно 15.000 р. на усиленіе дѣйствующаго штата I-го департа-

мента одною должностью товарища оберъ-прокурора и соотвѣтственнымъ числомъ должностей канцеляріи [1]).

Въ 1883 году, по Высочайше утвержденному 25 мая мнѣнію Государственнаго Совѣта, было отпущено еще 25.000 р. на содержаніе этого отдѣленія [2]), но при этомъ Государственный Совѣтъ поручилъ выработать министру юстиціи штатъ отдѣленія съ тѣмъ, чтобы онъ могъ быть приведенъ въ дѣйствіе съ 1 января 1884 г. Въ виду этого министръ юстиціи вошелъ въ Государственный Совѣтъ съ представленіемъ [3]) объ учрежденіи должности оберъ-прокурора отдѣленія І-го департамента по крестьянскимъ дѣламъ и ассигнованіи, временно на два года, по 40.800 р. въ годъ на усиленіе дѣйствующаго штата департамента. Въ своемъ представленіи министръ юстиціи указывалъ, что отдѣленіе, при наличномъ его составѣ, можетъ окончить въ годъ не свыше 4.500 дѣлъ, между тѣмъ на разрѣшеніе его поступаетъ приблизительно 6.000 въ годъ, и это число впослѣдствіи должно возрасти еще болѣе. Тогда естественно ожидать накопленія нерѣшенныхъ дѣлъ, которыхъ уже имѣется 4.845, а къ 1884 г. число ихъ достигнетъ 6.000. Обиліе дѣлъ вызываетъ замедленіе въ ихъ разсмотрѣніи, которое сопряжено съ весьма тяжкими матеріальными потерями для многочисленныхъ заинтересованныхъ лицъ, а по отношенію къ нѣкоторымъ дѣламъ представляется и не безопаснымъ потому, что подаетъ нерѣдко поводъ къ возникновенію безпорядковъ въ средѣ крестьянскаго населенія: доказательствомъ этого служатъ обращенія со стороны губернаторовъ и министерства внутреннихъ дѣлъ къ оберъ-прокурорскому надзору І-го департамента за содѣйствіемъ къ скорѣйшему разсмотрѣнію нѣкоторыхъ дѣлъ этого рода. Поэтому министръ юстиціи указывалъ на необходимость учрежденія особой должности оберъ-прокурора (съ содержаніемъ въ 7.000 р. въ годъ) и одной экспедиціи, состоящей изъ оберъ-секретаря (2.800 р.), двухъ его помощниковъ (по 1.500 р. каждому) и архиваріуса для храненія текущихъ дѣлъ (600 р.), и испрашивалъ 2.400 р. на содержаніе писцовъ и канцелярскихъ чиновниковъ отдѣленія. Это представленіе ми-

---

[1]) П. С. З., 1882 г., №№ 911 и 912.

[2]) П. С. З., 1883 г., № 1340.

[3]) Представленіе отъ 21 ноября 1883 г. за № 25612 (Дѣло Гос. Сов. по Деп. гос. эк. 1883 г. № 574).



ПРАВИТЕЛЬСТВУЮЩІЙ СЕНАТЪ.

ЗАЛЪ ПЕРВАГО ДЕПАРТАМЕНТА.

нистра юстиціи было разсмотрѣно Соединенными департаментами государственной экономіи и законовъ 3 декабря 1883 г. Соединенные департаменты согласились съ предположеніями министра, но съ тѣмъ, чтобы число состоящихъ въ отдѣленіи сенаторовъ (7 челов.) было уменьшено на одного, отдѣленіе было выдѣлено изъ состава I-го департамента и изъ него былъ образованъ самостоятельный департаментъ, подъ названіемъ II-го, взамѣнъ упраздненнаго II-го апелляціоннаго департамента. По мнѣнію Соединенныхъ департаментовъ, такая мѣра вызывается особенностью дѣлъ, разсматриваемыхъ этимъ отдѣленіемъ, изъ которыхъ 48% принадлежитъ къ поземельнымъ спорамъ, а кромѣ того и самымъ значеніемъ отдѣленія, которое рѣшаетъ дѣла вполнѣ самостоятельно въ отдѣльномъ отъ I-го департамента присутствіи сенаторовъ, и будетъ имѣть своего оберъ-прокурора. Кромѣ того, Соединенные департаменты признали возможнымъ предоставить министру юстиціи право дѣлать, по ближайшему его усмотрѣнію, необходимое распредѣленіе чиновъ канцеляріи между I и II департаментами, не выходя изъ предѣловъ общей ассигнуемой суммы. Общее собраніе Государственнаго Совѣта, состоявшееся 9 января 1884 г., согласилось съ заключеніями Соединенныхъ департаментовъ, но вмѣстѣ признало необходимымъ указать, что вновь учреждаемый II-й департаментъ входитъ въ составъ Перваго общаго собранія Сената, которое разрѣшаетъ переносимыя въ него дѣла большинствомъ $^2/_3$ голосовъ, какъ это установлено для рѣшенія въ томъ же Общемъ собраніи дѣлъ, поступающихъ изъ I-го департамента Сената. Затѣмъ, въ виду важнаго значенія новой мѣры, измѣняющей устройство высшаго въ государствѣ правительственнаго установленія, Общее собраніе признало болѣе удобнымъ объявить о ней во всеобщее свѣдѣніе именнымъ Высочайшимъ указомъ. Этотъ указъ былъ данъ 24 января 1884 г. и имъ было даровано бытіе новому административному департаменту Сената—II-му [1]).

Послѣ образованія этого департамента, компетенція I-го департамента сократилась, число дѣлъ его уменьшилось и штатъ канцеляріи долгое время не подвергался никакимъ измѣненіямъ [2]).

[1]) О дальнѣйшей судьбѣ этого департамента см. IV томъ: „II-й департаментъ Сената".

[2]) Только въ 1894 г. по Высочайше утв. мнѣнію Государственнаго Совѣта была упразднена должность регистратора этого департамента, при чемъ обязанности его были

Но въ 1902 году на очередь опять сталъ вопросъ объ усиленіи штата канцеляріи I-го департамента. Дѣло въ томъ, что къ этому году личный составъ ея оказался такимъ же, какимъ онъ былъ въ моментъ утвержденія ея штата въ 1868 году. Она состояла изъ 5 экспедицій прежняго состава, съ прибавленіемъ лишь одной должности товарища оберъ-прокурора. Между тѣмъ число дѣлъ въ департаментѣ продолжало расти и въ 1901 г. достигло 15.012. Еще въ 1891 г. въ этотъ департаментъ поступило всего 11.224 дѣла, а затѣмъ число дѣлъ стало повышаться, дойдя въ слѣдующіе годы до 11.599, 12.396, 12.650, 12.828 и 14.450. Къ началу 1902 г. нерѣшенныхъ дѣлъ оставалось 6.975. Такое увеличеніе числа дѣлъ объяснялось отчасти изданіемъ за послѣдніе годы новыхъ законоположеній по вѣдомству министерства финансовъ, въ частности введеніемъ закона о казенной продажѣ вина въ мѣстностяхъ, гдѣ существовало прежде право пропинаціи, а въ особенности введеніемъ съ 1899 г. въ дѣйствіе положенія о государственномъ промысловомъ налогѣ. Такъ, въ 1906 году число дѣлъ, поступившихъ во вторую экспедицію департамента, достигло 3.570, и изъ нихъ оказалось 2.014 дѣлъ по государственному промысловому налогу. Рѣшеніе такихъ дѣлъ требовало особаго вниманія департамента, потому что Государственный Совѣтъ, при обсужденіи проекта положенія объ этомъ налогѣ, указалъ на „желательность единообразія въ толкованіи правилъ объ этомъ налогѣ и на необходимость руководящаго по симъ дѣламъ вліянія Правительствующаго Сената, дабы не усложнять и безъ того не легкую задачу финансоваго вѣдомства, отъ котораго проведеніе въ жизнь новаго закона потребуетъ громаднаго труда и неуклоннаго вниманія“. Всѣ эти соображенія и побудили министра юстиціи войти въ Государственный Совѣтъ съ представленіемъ [1]) объ учрежденіи съ 1 января 1903 г. новыхъ должностей: одной—товарища оберъ-прокурора, одной—оберъ-секретаря, двухъ помощниковъ оберъ-секретаря, одной—архиваріуса и одной—помощника секретаря при

возложены на экзекутора; послѣднему же былъ присвоенъ годовой окладъ жалованья въ 1,500 р., VIII классъ по чинопроизводству, VIII разрядъ по шитью на мундирѣ и V разрядъ по пенсіи. П. С. З., 1894 г., № 11263. Дѣло Гос. Сов. по Деп. зак., 1894 г., № 95.

[1]) Представленіе отъ 18 іюня 1902 г. за № 22555 (Дѣло Гос. Сов. по Деп. гражд. и дух. дѣлъ, 1902 года, № 438).

оберъ-прокурорѣ (съ содержаніемъ въ 1.000 р. въ годъ, и присвоеніемъ VIII кл. по должности, VIII разряда по шитью на мундирѣ и V по пенсіи) и объ увеличеніи на 5.000 р. въ годъ средствъ, отпускаемыхъ департаменту на содержаніе канцелярскихъ чиновниковъ, переводчика и на канцелярскіе матеріалы [1]). Эти предположенія министра юстиціи были приняты Государственнымъ Совѣтомъ, мнѣніе котораго было Высочайше утверждено 8 декабря 1902 г.

Послѣднее значительное усиленіе штата канцеляріи I-го департамента произошло въ 1905 году благодаря тому, что на положеніе канцеляріи этого департамента обратило вниманіе Высочайше утвержденное 17 января 1905 года, подъ предсѣдательствомъ статсъ-секретаря А. А. Сабурова, особое совѣщаніе для пересмотра дѣйствующаго Учрежденія Правительствующаго Сената и выработки законоположеній о мѣстныхъ административныхъ судахъ. Совѣщаніе даже выдѣлило особую подкомиссію для разсмотрѣнія вопроса объ ускореніи дѣлопроизводства въ канцеляріи I-го департамента, и она пришла къ тому заключенію, что необходимо ассигновать извѣстную сумму (20.000 р.) на вознагражденіе кандидатовъ-докладчиковъ, съ увеличеніемъ числа послѣднихъ на 12, и соотвѣтственно усилить канцелярскія средства департамента. Совѣщаніе также нашло, что личный составъ канцеляріи совершенно не соотвѣтствуетъ числу поступающихъ въ департаментъ дѣлъ, вслѣдствіе чего остатокъ нерѣшенныхъ дѣлъ все увеличивается и къ 1904 году достигъ громадной цифры 12.000. Поэтому совѣщаніе высказалось за безотлагательное ассигнованіе 20.000 р. изъ государственнаго казначейства съ тѣмъ, чтобы министръ юстиціи вошелъ въ Государственный Совѣтъ съ особымъ представленіемъ.

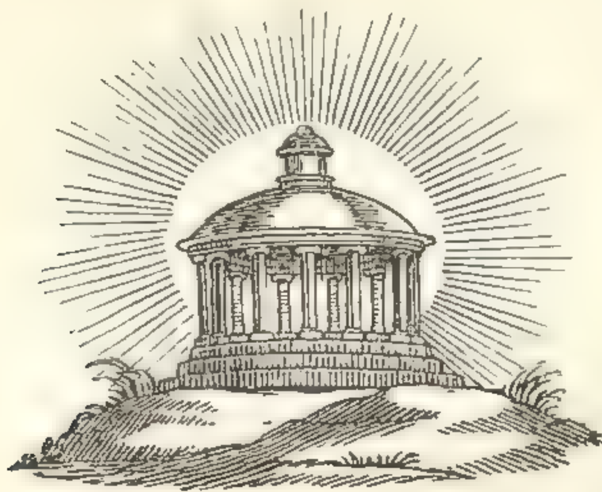
Министръ юстиціи въ своемъ представленіи [2]) привелъ такія данныя, которыя дѣйствительно свидѣтельствовали о полномъ

---

[1]) Нужно замѣтить, что оберъ-прокуроръ I-го департамента Н. А. Добровольскій въ своемъ рапортѣ высказывался за увеличеніе содержанія, получаемаго чинами канцеляріи I-го департамента: такъ онъ предлагалъ повысить размѣръ жалованья оберъ-секретарей съ 2.800 р. до 3.500 р., ихъ помощниковъ съ 1.500 р. до 2.200 р., архиваріусовъ и протоколиста съ 600 и 800 до 1.200 р. Къ сожалѣнію, этотъ проектъ не получилъ осуществленія, несмотря на всю убѣдительность приводившихся въ его пользу доводовъ.

[2]) Представленіе отъ 17 сентября 1905 г. за № 40819 (Дѣло Гос. Сов. по Деп. гражд. и дух. дѣлъ, 1905 г. за № 48).

разстройствѣ дѣятельности канцеляріи I-го департамента. Штатныхъ чиновниковъ, докладывающихъ дѣла, т. е. помощниковъ оберъ-секретаря, въ канцеляріи I-го департамента было всего 12 чел., изъ которыхъ каждый могъ доложить не больше 400 дѣлъ въ годъ. Остальныя дѣла возлагались на причисленныхъ къ канцеляріи кандидатовъ; при посредствѣ ихъ докладывалось въ годъ отъ 4.000 до 5.000 дѣлъ, и слѣдовательно нерѣшенныхъ дѣлъ оставалось ежегодно около 2.000. Такое печальное положеніе могло быть устранено только увеличеніемъ числа помощниковъ оберъ-секретаря на 8 человѣкъ. Государственный Совѣтъ, по Высочайше утвержденному 26 декабря 1905 г. мнѣнію, положилъ учредить съ 1 января 1906 г. восемь новыхъ должностей помощника оберъ-секретаря и усилить съ этого же срока на 8.000 р. средства, отпускаемыя I-му департаменту на содержаніе канцелярскихъ чиновниковъ, переводчика и на канцелярскіе матеріалы.



II. Второй (апелляціонный) департаментъ.



Въ XIX столѣтіи подъ названіемъ II-го департамента дѣйствовали два совершенно различные департамента Сената — одинъ апелляціонный (судебный), существовавшій въ С.-Петербургѣ до 1877 года, а другой административный, созданный въ 1884 году изъ особаго отдѣленія I-го департамента, завѣдывавшаго крестьянскими дѣлами. Въ дальнѣйшемъ изложеніи дается историческій очеркъ организаціи II-го апелляціоннаго департамента, а очеркъ организаціи II-го административнаго департамента помѣщенъ въ IV томѣ.

Во второмъ (апелляціонномъ) департаментѣ (въ С.-Петербургѣ) до реформы 1805 года числилось отъ 3 до 5 сенаторовъ [1]), а въ канцеляріи его состояло 39 лицъ, получавшихъ 13.548 р. жалованья [2]). Департаментъ раздѣлялся на 4 экспедиціи [3]), между которыми дѣла распредѣлялись не по губерніямъ, и даже не по роду дѣлъ, такъ какъ послѣднихъ было всего двѣ категоріи—вотчинныя и уголовныя. Въ первой экспедиціи сосредоточивались дѣла по приказному столу и регистратурѣ, куда вступали дѣла изъ разныхъ присутственныхъ мѣстъ и представленія отъ гене-

[1]) Въ 1799 г. число ихъ достигало 8, а именно: Иванъ Алексѣевичъ Алексѣевъ, кн. Андрей Николаевичъ Щербатовъ, кн. Григорій Семеновичъ Волконскій, князь Николай Ивановичъ Ромодановскій-Лодыженскій, Петръ Федоровичъ Квашнинъ-Самаринъ, Николай Васильевичъ Леонтьевъ. Оберъ-прокуроромъ состоялъ Сергѣй Кононовъ (Арх. Сен., дѣло М. Ю., 1851 г., № 125).

[2]) Архивъ Гос. Сов., дѣло ком. предс. деп. Гос. Сов., 1810—1811 г., № 6 (т. III), л. 50—55.

[3]) Тамъ же, № 5 (т. II).

ралъ-губернаторовъ, требующія разрѣшенія на казусы, затѣмъ жалобы гражданской, уголовной и казенной палаты, апелляціонныя прошенія, отъ правящаго должность рекетмейстера, дѣла по именнымъ указамъ, взносимыя для доклада въ Общее собраніе за разными мнѣніями въ Московскихъ департаментахъ Сената, апелляціонныя дѣла изъ палатъ и другихъ мѣстъ; кромѣ того представленія о публикаціяхъ въ газетахъ для вызова тяжущихся къ хожденію за дѣлами. Во второй экспедиціи разсматривались представленія по опекамъ, по конфискованнымъ завѣщаніямъ, по протестамъ прокуроровъ о явленныхъ въ уѣздныхъ и верхнихъ земскихъ судахъ на проданныя и закладныя имѣнія купчихъ; затѣмъ дѣла, которыя также входили въ компетенцію первой экспедиціи, а именно дѣла по именнымъ указамъ, вносимыя въ Общее собраніе къ докладу за разногласіемъ въ Московскихъ департаментахъ Сената, а также апелляціонныя дѣла изъ палатъ и другихъ мѣстъ. Въ третьей экспедиціи производились уголовныя дѣла и слѣдственныя о преступленіяхъ по должности, а также о незаявленныхъ виннымъ и солянымъ приставамъ винѣ и соли, далѣе вѣдомости о содержащихся колодникахъ и о присужденныхъ къ смертной казни. Наконецъ, четвертая экспедиція вѣдала, какъ и первыя двѣ, дѣла, вносимыя въ Общее собраніе за разногласіемъ изъ Московскихъ департаментовъ Сената, и апелляціонныя дѣла изъ палатъ и прочихъ мѣстъ.

Изъ краткаго очерка компетенціи видно, что этотъ департаментъ вѣдалъ очень обширную категорію дѣлъ, стекавшихся къ нему дѣйствительно въ огромномъ количествѣ. Это обстоятельство и было отмѣчено въ всеподданнѣйшемъ докладѣ министра юстиціи въ 1805 году. „Равнымъ образомъ“, говорилось въ этомъ докладѣ, „необходимо нужно положить преграду сильному стремленію дѣлъ, во II-й и VI-й департаменты въ необъятномъ количествѣ поступающихъ, и потому безъ всякаго движенія, и такъ сказать безгласно, въ единственное изнуреніе тяжущихся сторонъ, долгое время въ числѣ нерѣшенныхъ въ забвеніи лежащихъ“. Чтобы выйти изъ этого положенія, избавить тяжущихся отъ „напраснаго томленія“, а департаменты „отъ лишняго отягощенія“, министръ юстиціи не находилъ другого способа, какъ раздѣлить каждый изъ этихъ департаментовъ на два департамента и къ каждому изъ нихъ причислить извѣстное число гу-

берній, какъ это было сдѣлано относительно III-го, IV-го и V-го департаментовъ. Одинъ изъ вновь учреждаемыхъ департаментовъ долженъ былъ находиться въ Москвѣ, а другой —въ С.-Петербургѣ. При этомъ, на первыхъ порахъ, министръ юстиціи предлагалъ передать половину дѣлъ II-го (С.-Петербургскаго) и VI-го (Московскаго) департаментовъ въ новые департаменты, и уже только вновь возникающія дѣла передавать въ тотъ или другой департаментъ, смотря по губерніи, откуда дѣло поступило: такая мѣра была предложена имъ для избѣжанія пересылки дѣлъ изъ Москвы въ Петербургъ и изъ послѣдняго въ Москву.

Измѣнены были и названія департаментовъ. По новому росписанію во II-й департаментъ должны были поступать апелляціонныя дѣла изъ губерній С.-Петербургской, Новгородской, Тверской, Псковской, Смоленской, Олонецкой, Архангельской и Костромской. Въ 1805 году штатъ II-го департамента значительно возросъ; въ немъ уже было 83 штатныхъ чиновника и сумма получаемаго ими жалованья равнялась 26.420 р. Въ 1819 году штатъ департамента подвергся нѣкоторому измѣненію: число служащихъ достигло 87 лицъ, а сумма получаемаго ими жалованья повысилась до 62.190 рублей [1]). Въ 1842 году содержаніе служащихъ департамента было опредѣлено въ 29.074 р. 44 коп. серебромъ, а число служащихъ въ немъ лицъ достигло 83. Въ дальнѣйшемъ штатъ канцеляріи департамента не подвергался никакимъ измѣненіямъ. Объяснялось это обстоятельство тѣмъ, что съ одной стороны департаментъ почти всегда успѣшно справлялся съ своими дѣлами, а съ другой министръ юстиціи во всякое время могъ испросить именной указъ или войти въ Государственный Совѣтъ съ особымъ представленіемъ относительно передачи дѣлъ, поступающихъ изъ извѣстной губерніи, въ тотъ или другой департаментъ Сената. Такъ 30 августа 1809 г. министръ юстиціи вошелъ съ всеподданнѣйшимъ докладомъ о передачѣ дѣлъ, поступающихъ изъ С.-Петербургской губерніи во II-й департаментъ, —въ IV-й. Причиной такой мѣры было усиленное поступленіе дѣлъ во II-й департаментъ: съ 1805 г. въ него поступило вновь 655 дѣлъ, а въ IV-й—только 440 [2]).

---

[1]) Въ томъ числѣ оберъ-прокуроръ, 3 оберъ-секретаря, 6 секретарей, 1 экзекуторъ-протоколистъ, 1 регистраторъ, 16 столоначальниковъ-повытчиковъ и 56 низшихъ канцелярскихъ служащихъ.

[2]) Арх. Сен., дѣло М. Ю., 1809 г., № 31. П. С. З., 1809 г., № 23815.

Затѣмъ въ 1821 г. къ II-му департаменту были перечислены изъ IV-го департамента губерніи Ярославская, Вологодская и Вятская [1]). Въ 1823 году состоялось положеніе Комитета Министровъ [2]), которымъ было подтверждено, что дѣла объ установленіи опеки надъ помѣщиками за жестокіе поступки съ крестьянами должны разсматриваться гражданскими департаментами Сената. Поводомъ къ появленію этого положенія Комитета Министровъ послужила коллизія между II и VI департаментами Сената. II-й департаментъ утвердилъ представленіе ярославскаго гражданскаго губернатора о взятіи въ опеку имѣнія помѣщицы Свіязевой за жестокое ея обращеніе съ своими крестьянами. Свіязева обратилась въ 1-ое отдѣленіе VI департамента съ жалобой на притѣсненія губернатора. Отдѣленіе не вошло въ разсмотрѣніе дѣла по существу, такъ какъ опека была уже установлена II-мъ департаментомъ, но предписало ярославскому губернатору, чтобы на будущее время онъ входилъ „по подобнымъ предметамъ, жестокость въ себѣ заключающимъ", въ VI-й департаментъ Сената. Но министръ юстиціи призналъ такое распоряженіе „невмѣстнымъ", потому что этому департаменту были предоставлены только дѣла уголовныя и слѣдственныя, а взятіе подъ опеку является мѣрой распорядительной, „которая принимается правительствомъ для пресѣченія злоупотребленій, въ томъ числѣ и тиранства". Для предупрежденія возможныхъ въ будущемъ коллизій министръ юстиціи и внесъ соотвѣтствующую записку въ Комитетъ Министровъ. — Въ 1827 году состоялась передача межевыхъ дѣлъ Бессарабской области въ Межевой департаментъ. Эти дѣла были отнесены къ вѣдѣнію II-го департамента Именнымъ Высочайшимъ указомъ 3 августа 1825 г., въ п. 1 котораго было сказано: „тяжебныя дѣла, производящіяся въ Бессарабскомъ областномъ гражданскомъ судѣ, на рѣшеніе котораго объявлено будетъ со стороны тяжущихся неудовольствіе, вносить во Второй департаментъ Сената" [3]).

Въ 1865 году [4]) II-й департаментъ былъ освобожденъ отъ разсмотрѣнія гражданскихъ дѣлъ, поступавшихъ изъ Новгород-

[1]) Именной указъ 19 января 1821 г. (П. С. З., № 28524).
[2]) Выс. утв. 6 марта 1823 г. положеніе Комитета Министровъ (П. С. З., № 29347).
[3]) Дѣло Гос. Сов. по Деп. зак., 1827 г., № 55.
[4]) Сенатскій указъ 18 декабря 1865 г. (П. С. З., № 45309).

ской, Псковской и Ярославской губерній, при чемъ дѣла изъ первыхъ двухъ губерній были переданы IV-му департаменту, а изъ третьей—VII-му департаменту. Эта передача дѣлъ была вызвана тѣмъ, что въ указанныхъ губерніяхъ были упразднены палаты гражданскаго и уголовнаго суда, причемъ дѣлопроизводство по первымъ двумъ губерніямъ было отнесено къ вѣдомству С.-Петербургской палаты гражданскаго и уголовнаго суда, а по Ярославской губерніи—Московской палаты гражданскаго и уголовнаго суда. Первая палата была подвѣдомственна IV-му департаменту Сената, а вторая—по гражданскимъ дѣламъ VII департаменту, а по уголовнымъ—1 отдѣленію VI-го департамента. Такое подчиненіе одной и той же палаты двумъ разнымъ департаментамъ Сената было признано министромъ юстиціи неудобнымъ.

Постепенное распространеніе дѣйствія Судебныхъ уставовъ 1864 года на губерніи, приписанныя ко II-му департаменту, естественно влекло за собою уменьшеніе дѣлъ, поступающихъ въ этотъ департаментъ. Къ 1 октября 1876 года нерѣшенныхъ дѣлъ оставалось всего 488, а въ теченіе мѣсяца стало поступать не свыше 100 дѣлъ. Поэтому министръ юстиціи, руководствуясь ст. 55 Высочайше утвержденнаго 19 октября 1865 г. Положенія о введеніи въ дѣйствіе Судебныхъ уставовъ 20 ноября 1864 года [1]), вошелъ въ Государственный Совѣтъ съ представленіемъ объ упраздненіи департамента [2]). Государственный Совѣтъ по мнѣнію, Высочайше утвержденному 15 апрѣля 1877 г. [3]), положилъ упразднить этотъ департаментъ въ теченіе 1877 года. Засимъ 15 апрѣля было послѣднимъ днемъ для пріема гражданскихъ судебныхъ дѣлъ въ этотъ департаментъ [4]), которыя послѣ этого срока должны были поступать уже въ Межевой департаментъ.

---

[1]) Эта статья гласитъ: „Сообразно постепенному уменьшенію числа дѣлъ, производящихся въ нынѣшнихъ судебныхъ департаментахъ Правительствующаго Сената, департаменты сіи постепенно соединяются, а впослѣдствіи совершенно упраздняются. Предположенія министра юстиціи по сему предмету вносятся въ Государственный Совѣтъ на Высочайшее усмотрѣніе".

[2]) Представленіе отъ 22 декабря 1876 г. за № 21406 (Дѣло Гос. Сов. по Деп. зак., 1877 г., № 1).

[3]) П. С. З., 1877 г., № 57145.

[4]) П. С. З., 1877 г., № 57169.

III. Третій (апелляціонный) департаментъ.



До реформы 1805 года III-й департаментъ (находившійся въ С.-Петербургѣ) имѣлъ по штату отъ 3 до 5 сенаторовъ [1]), а въ канцеляріи его состояло 32 лица, получавшихъ жалованье въ суммѣ 11.498 руб. Департаментъ раздѣлялся на три экспедиціи—Россійскую, Лифляндскую и Малороссійскую.—Первая экспедиція вѣдала дѣла по Академіи наукъ, по Университету, и училищамъ, по Академіи художествъ, по Медицинской коллегіи, по Кронштадтскому и Ладожскому каналамъ, по Боровицкимъ и Волховскимъ порогамъ и по всѣмъ дорогамъ, почтовыя дѣла по главной дворцовой, конюшенной и егермейстерской конторамъ, по конторѣ строенія домовъ и садовъ, по оружейной мастерской и по полицейскимъ дѣламъ. — Во второй экспедиціи были сосредоточены дѣла интересныя, тяжебныя и уголовныя, поступавшія изъ Лифляндіи, Эстляндіи, Выборга, Нарвы. — Наконецъ, третья экспедиція рѣшала дѣла, касающіяся отысканія казенныхъ земель, которыми завладѣли разные помѣщики, апелляціонныя дѣла на бывшую Малороссійскую коллегію, на палаты и прочія присутственныя мѣста Кіевскаго, Черниговскаго, Новгородъ - Сѣверскаго и Екатеринославскаго намѣстничествъ и др.—Изъ приведеннаго перечня дѣлъ видно,

---

[1]) Въ 1799 году число сенаторовъ въ немъ было значительно больше, а именно въ его составъ входили: Василій Михайловичъ Ребиндеръ, Андрей Ивановичъ Голохвастовъ, Петръ Ивановичъ Пастуховъ, графъ Илья Андреевичъ Безбородко, баронъ Балтазаръ Балтазаровичъ Кампенгаузенъ, Петръ Александровичъ Соймоновъ, графъ Августъ Ивановичъ Ильинскій, Дмитрій Прокофьевичъ Трощинскій, Степанъ Федоровичъ Стрекаловъ, Отто Оттовичъ фонъ-деръ-Говенъ, Дмитрій Александровичъ Гурьевъ, Алексѣй Николаевичъ Оленинъ, графъ Левъ Станиславовичъ Ворцель. Оберъ-прокуроромъ состоялъ Иванъ Дмитріевъ.

что этотъ департаментъ обладалъ обширной компетенціей, вѣдалъ далеко не одни только апелляціонныя дѣла, и потому до 1805 г. назывался просто III-мъ департаментомъ. Дѣятельность его носила довольно интенсивный характеръ: напримѣръ, въ 1801 г. въ немъ было рѣшено 107 дѣлъ по именнымъ указамъ, 15 слѣдственныхъ, 15 уголовныхъ, 647 интересныхъ, 656 просителевыхъ, 13 апелляціонныхъ, а всего 1.453 дѣла, и осталось неразрѣшенныхъ 658 дѣлъ [1]). Эта цифра свидѣтельствуетъ о дѣйствительно напряженной работѣ департамента, который располагалъ далеко недостаточными силами. На это обстоятельство и было обращено вниманіе министромъ юстиціи въ 1805 году въ его всеподданнѣйшемъ докладѣ, въ которомъ онъ писалъ: „дабы облегчить III-й департаментъ отъ множества дѣлъ его отягающихъ, за удобнѣйшее средство нахожу я всѣ уголовныя дѣла на ревизію въ оной поступающія изъ Малороссійскихъ, Бѣлорусскихъ, Литовскихъ, Подольской, Волынской, Кіевской, Минской, Лифляндской, Эстляндской, Курляндской и Финляндскихъ губерній, перевести въ IV-й департаментъ, особенно для сего рода учрежденный; а чтобы и оный не былъ обремененъ, отдѣлить изъ него уголовныя дѣла нѣкоторыхъ великороссійскихъ губерній въ другой уголовный департаментъ“. Такимъ образомъ въ 1805 году III-й департаментъ превратился въ III-й апелляціонный, къ которому были приписаны губерніи: Черниговская, Подольская, Полтавская, Волынская, Могилевская, Кіевская, Витебская, Минская, Эстляндская, Гродненская, Курляндская, Финляндская, а въ 1808 году и Бѣлостокская область. По штату 1805 г. въ немъ было наибольшее (послѣ I департамента) число служащихъ (89 человѣкъ) и максимальная цифра жалованья (послѣ I департамента), а именно 29.070 р. Но и такой значительный для того времени штатъ оказался въ скоромъ времени недостаточнымъ и министръ юстиціи былъ вынужденъ войти къ Государю съ всеподданнѣйшимъ докладомъ, который былъ утвержденъ 6 января 1809 г. [2]). Въ этомъ докладѣ онъ рисуетъ тяжесть работы, лежащей на III-мъ департаментѣ,

[1]) Арх. Сен., дѣло М. Ю., 1801 г., № 378. Въ 1801 году по предписанію генералъ-прокурора тому же департаменту пришлось вѣдать дѣла объ увольненіи и утвержденіи по выборамъ дворянства чиновниковъ по губерніямъ, на особыхъ правахъ состоящимъ; раньше эти дѣла вѣдались герольдмейстерской экспедиціей (Арх. Сен., дѣло М. Ю., 1801 г., № 337).

[2]) П. С. З., 1809 г., № 23436.

слѣдующими словами: „поелику же всѣ сіи губерніи и мѣста состоятъ на особыхъ правахъ и имѣютъ въ судопроизводствѣ различные обряды, то поступаемыя изъ нихъ на разсмотрѣніе Правительствующаго Сената дѣла, по разнообразію своему и запутанности, требуютъ особеннаго вниманія въ разрѣшеніи ихъ и излишняго труда въ приготовленіи къ докладу. Опытъ показываетъ, что при всей дѣятельности г.г. сенаторовъ и при неутомимомъ прилежаніи канцеляріи, по множеству вступаемыхъ въ III-й департаментъ дѣлъ, значущее оныхъ количество неминуемо остается долгое время безъ окончанія". Единственнымъ выходомъ изъ такого положенія министръ считалъ раздѣленіе III-го департамента на два присутствія, изъ которыхъ одно должно было называться первымъ отдѣленіемъ, а другое—вторымъ. Первому были переданы дѣла, поступающія изъ губерній Кіевской, Волынской, Подольской, Минской, Виленской, Гродненской, Витебской, Могилевской, Бѣлостокской области и Римско-католической коллегіи, а во второе—изъ губерній Черниговской, Полтавской, Лифляндской, Эстляндской, Курляндской, Финляндской и по Юстицъ-коллегіи лифляндскихъ, эстляндскихъ и финляндскихъ дѣлъ. Для усиленія же штата III-го департамента министръ юстиціи испросилъ назначеніе 56 новыхъ лицъ, въ томъ числѣ оберъ-прокурора, 2 оберъ-секретарей, 4 секретарей, экзекутора и пр., и добавочной суммы на жалованье 18.870 р. и на канцелярскіе расходы 1.500 р., а всего 20.370 рублей. Кругъ дѣятельности III-го департамента нѣсколько расширился, когда по Именному указу, данному Сенату 27 августа 1805 г., вѣдѣнію оберъ-прокурора III-го департамента было поручено завѣдываніе актами „метрики", при чемъ была учреждена должность метриканта и нѣсколько канцелярскихъ служителей [1]). Затѣмъ до изданія штатовъ 1819 года III-му департаменту пришлось вѣдать дѣла по Тарнопольской области [2]). Благодаря такимъ добавочнымъ штатамъ и обширной компетенціи III-ій департаментъ по штатамъ 1819 года занялъ первое мѣсто среди всѣхъ департаментовъ по числу лицъ (165 ч.)

[1]) П. С. З., 1805 г., № 21881. Эта метрика ведетъ свое начало отъ особой учрежденной въ 1803 г. при Сенатѣ экспедиціи, которая называлась „метрика" присоединенныхъ провинцій и ставила своей цѣлью разборъ актовъ, содержащихся въ бывшихъ коронной и литовской метрикахъ (П. С. З., 1803 г., № 20790).

[2]) П. С. З., 1814 г., № 25521.

и по общей суммѣ получаемаго ими содержанія (122.270 р.). Въ 1-мъ отдѣленіи этого департамента было 99 ч., получавшихъ 73.230 р. жалованья, а во 2-мъ—66 челов. съ общей суммой жалованья въ 49.040 р. Въ 1842 году при переводѣ штатовъ Сената на серебро, содержаніе 1-го отдѣленія съ 92 служащими опредѣлялось цифрой 32.745 р. 50 к., а 2-го отдѣленія съ 59 лицами—въ 21.880 р. 98 к. [1]).

Въ организаціи этого департамента долгое время не было никакой перемѣны. Иногда, когда замѣчалось переобремененіе его дѣлами или то же явленіе наблюдалось въ другихъ департаментахъ, тогда дѣла той или иной губерніи передавались въ менѣе обремененные департаменты. Такъ въ 1828 г. состоялась передача III-му департаменту гражданскихъ дѣлъ по Кіевской губерніи [2]). Но особенно усилилась дѣятельность III-го департамента послѣ польскаго возстанія 1830 г., когда ему были переданы такъ называемыя ликвидаціонныя дѣла. Дѣло въ томъ, что въ 1832 году [3]) въ Кіевской, Подольской, Виленской, Гродненской, Минской, Витебской и Могилевской губерніяхъ и Бѣлостокской области были учреждены ликвидаціонныя комиссіи, которыя должны были заниматься погашеніемъ долговъ, лежавшихъ на конфискуемыхъ имѣніяхъ лицъ, принимавшихъ участіе въ мятежѣ въ возвращенныхъ отъ Польши губерніяхъ и удалившихся въ неизвѣстныя мѣста. Согласно § 10 правилъ для этихъ комиссій, онѣ подчинялись Правительствующему Сенату, и дѣла изъ нихъ поступали въ тѣ его департаменты, къ которымъ были приписаны губерніи, бывшія ареной мятежа. Наплывъ дѣлъ изъ ликвидаціонныхъ комиссій, оказался настолько великъ, что въ 1835 г., по представленію министра юстиціи, Комитетъ Мини-

---

[1]) По штату 1842 г. 1-ое отдѣленіе III-го департамента состояло изъ оберъ-прокурора, 3 оберъ-секретарей, 7 секретарей, 8 старшихъ помощниковъ секретарей, 8 младшихъ помощниковъ секретарей, экзекутора, 3 переводчиковъ для польскаго и нѣмецкаго языковъ, протоколиста, регистратора, метриканта польской метрики, 2 его помощниковъ и 56 канцелярскихъ служителей, итого 92 лицъ. Во 2-омъ отдѣленіи III департамента состояли оберъ-прокуроръ, 2 оберъ-секретаря, 4 секретаря, 5 старшихъ и 5 младшихъ помощниковъ секретарей, экзекуторъ, 2 переводчика польскаго и нѣмецкаго языковъ, протоколистъ, регистраторъ, 37 канцелярскихъ служителей, а всего 59 лицъ.— Что же касается размѣра содержанія, то онъ измѣнялся въ 1819 г., 1842 г. и послѣ 1865 г., когда министру юстиціи было предоставлено право дѣлать прибавки къ штатному содержанію.

[2]) Выс. утв. 19 марта пол. Ком. (П. С. З., 1828 г., № 1884).

[3]) П. С. З., 1832 г., № 5468.

стровъ положилъ для окончанія ихъ учредить [1]) при 1 отдѣленіи особую временную экспедицію въ составѣ 3 секретарей (по 1.500 р. жалованья), 3 старшихъ помощниковъ секретарей (по 1.200 р.), 3 младшихъ (по 1.000 р.), и ассигновалъ 13.900 р. на канцелярскихъ чиновниковъ и канцелярскіе расходы. При этомъ на усиленіе канцеляріи 1 гражданскаго отдѣленія этого департамента было ассигновано 25 т. р. изъ доходовъ съ конфискованныхъ имѣній. Эта экспедиція должна была закончить порученныя ей дѣла возможно скорѣе. Но, повидимому, она не справилась съ поставленной ей задачей (въ нее поступило 2.272 дѣла), потому что въ 1836 г. министръ юстиціи ходатайствовалъ передъ Комитетомъ Министровъ о продолженіи ея существованія, и Комитетъ [2]) удовлетворилъ это ходатайство. Затѣмъ министру пришлось вторично возбуждать такое же ходатайство въ 1838 г. и Комитетъ Министровъ [3]) отсрочилъ закрытіе экспедиціи, но ограничилъ штатъ ея канцеляріи. Въ 1846 г. въ І-ое отдѣленіе были назначены временно переводчики для перевода документовъ, поступающихъ изъ гражданскихъ палатъ западныхъ губерній [4]). Эти должности были упразднены въ 1863 г. [5]).

До момента закрытія III-го департамента перемѣны въ немъ проявлялись въ двоякомъ направленіи, во-первыхъ въ переносѣ дѣлъ той или иной губерніи изъ одного отдѣленія въ другое или передачѣ ихъ въ другіе департаменты и во-вторыхъ въ временномъ усиленіи штата канцеляріи. Такъ въ 1840 г. дѣла Волынской и Подольской губерній были переданы изъ 1-го во 2-е отдѣленіе [6]), а въ 1847 г. были возвращены обратно [7]). Штатъ канцеляріи III-го департамента былъ увеличенъ въ 1859 году [8]). Поводомъ къ этому увеличенію послужило

[1]) П. С. З., 1835 г., № 8181.

[2]) П. С. З., 1836, № 9578. Были оставлены одинъ секретарь, одинъ старшій и 2 младшіе помощника и нѣсколько канцелярскихъ служителей. Расходы на содержаніе экспедиціи, опредѣленные въ 11.700 р., должны были покрываться изъ доходовъ конфискованныхъ имѣній, изъ суммъ военнаго вѣдомства и вѣдомства государственныхъ имуществъ.

[3]) П. С. З., 1838 г., № 11505.

[4]) П. С. З., 1846 г., № 19578 и 20359.

[5]) П. С. З., 1863 г., № 39875. Дѣло Гос. Сов. Деп. экон., 1863 г., № 228 (по арх. Гос. Сов.).

[6]) П. С. З., 1840 г., № 13850.

[7]) П. С. З., 1847 г., № 21838. Дѣло Гос. Сов. Деп. зак., 1847 г., № 94.

[8]) П. С. З., 1859 г., № 35090.

то обстоятельство, что Государь Императоръ при просмотрѣ журнала комиссіи, Высочайше учрежденной для разсмотрѣнія отчета министерства юстиціи за 1857 г., обратилъ вниманіе на обремененіе дѣлами 1-го отдѣленія III-го департамента Сената. Тогда же 8 большихъ дѣлъ были переданы во 2-ое отдѣленіе, но такая передача не могла ускорить разрѣшенія дѣлъ въ этомъ отдѣленіи, тѣмъ болѣе, что въ немъ накопилось много старыхъ дѣлъ особенно по западнымъ губерніямъ, которыя были очень обширны по своему размѣру и трудно разрѣшимы въ виду существовавшихъ въ западномъ краѣ особенныхъ правоотношеній. Поэтому согласно ходатайству министра юстиціи, Комитетъ Министровъ положилъ учредить при 1 отдѣленіи временно на 1½ года особую экспедицію, въ составѣ 21 лица, на которую было положено 5.987 р. 6 коп. — Существованіе этой экспедиціи было продлено въ 1861 г. [1]), при чемъ Комитетъ Министровъ высказался за оставленіе ея въ составѣ одного оберъ-секретаря, одного секретаря и двухъ канцелярскихъ служителей высшаго оклада.

Въ 1880 году состоялось упраздненіе 2 отдѣленія III департамента [2]). Высочайше утвержденнымъ 19 декабря 1878 года мнѣніемъ Государственнаго Совѣта министру юстиціи было предоставлено войти во второй половинѣ 1880 г. съ представленіемъ о преобразованіи сенатскихъ канцелярій соотвѣтственно положенію, въ какомъ будетъ тогда находиться общее дѣло о приведеніи въ исполненіе Судебныхъ уставовъ 20 ноября 1864 года. Въ виду этого министръ юстиціи вошелъ съ особымъ представленіемъ, въ которомъ высказывался за возможность упраздненія только вторыхъ отдѣленій III и V департаментовъ, съ передачей дѣлъ втораго отдѣленія III департамента въ первое его отдѣленіе, но въ то же время и съ одновременнымъ усиленіемъ личнаго состава 1-го отдѣленія должностями оберъ-секретаря (2.000 р.), 3 секретарей (3.540 р.), 3 старшихъ помощниковъ секретаря (1.800 р.) и 3 младшихъ помощниковъ секретаря (1.440 р.): въ общемъ министръ испрашивалъ дополнительно 8.780 р. на содержаніе штатныхъ чиновъ и 6.438 р. 23 к. на канцелярскіе расходы [3]).

[1]) П. С. З., 1861 г., № 37222. Въ составъ экспедиціи входили одинъ оберъ-секретарь (1.286 р. 64 коп.), 2 секретаря (по 729 р. 23 коп.), 1 старшій помощникъ (486 р. 6 к.), 1 младшій помощникъ (342 р. 10 коп).

[2]) П. С. З., 1880 г., № 61725.—Дѣло Гос. Сов. по Деп. зак., 1886 г., № 84.

[3]) Были упразднены должности: оберъ-прокурора, одного оберъ-секретаря, 1 младшаго помощника секретаря, 1 экзекутора, 1 протоколиста, 1 регистратора.

Соединенные департаменты законовъ и государственной экономіи [1]) не возражали противъ предположеній министра юстиціи, но подробно остановились на вопросѣ о порядкѣ ликвидаціи старыхъ департаментовъ Сената. Они обратили вниманіе на то, что упраздненіемъ вторыхъ отдѣленій III-го и V-го департаментовъ далеко не достигается та цѣль, которая была поставлена министру юстиціи 15 лѣтъ тому назадъ, когда Высочайше утвержденнымъ 10 мая 1865 г. мнѣніемъ Государственнаго Совѣта ему было предоставлено право, одновременно съ приведеніемъ въ дѣйствіе судебнаго преобразованія, принять мѣры къ возможному сокращенію числа чиновъ и къ упраздненію канцелярій цѣлыхъ департаментовъ и отдѣленій. Соединенные департаменты, сопоставляя смѣтныя назначенія на содержаніе Сената въ 1866 г. по 1880 г., пришли къ тому заключенію, что, несмотря на широкое распространеніе судебной реформы, продолжаютъ функціонировать много старыхъ департаментовъ Сената и общая сумма расходовъ на нихъ сократилась незначительно въ сравненіи съ тѣми суммами, которыя отпускались изъ казны при существованіи судебныхъ установленій прежняго устройства. Такъ въ 1866 г. расходъ на Сенатъ съ подвѣдомственными ему учрежденіями, за исключеніемъ кассаціонныхъ департаментовъ и сенатской типографіи, простирался до 1.043.036 рублей, а въ 1880 году онъ достигъ суммы 940.206 рублей. Если исключить изъ этихъ суммъ содержаніе сенаторовъ, составлявшее въ 1866 г. 456.324 р., а въ 1880 г. до 481.534 р., то окажется, что сокращеніе издержекъ на канцелярію и другія учрежденія Сената, въ теченіе 15 лѣтъ, не превыситъ 128.000 рублей. А между тѣмъ расходы на содержаніе кассаціонныхъ департаментовъ возросли съ 83.774 р. до 606.422 р. ежегодно. На основаніи всѣхъ этихъ соображеній Соединенные департаменты указывали, что министру юстиціи слѣдуетъ безотлагательно обсудить вопросъ о мѣрахъ къ скорѣйшему окончанію дѣлъ, переданныхъ изъ судебныхъ мѣстъ прежняго устройства въ новыя судебныя установленія, и свое заключеніе внести въ Государственный Совѣтъ, а также проектировать возможныя сокращенія въ штатѣ Сената и определить размѣръ нужнаго кредита, и предоставить Государственному Совѣту заблаговременно, чтобы сокращенія могли быть введены въ

[1]) Журналъ засѣданія 3 декабря 1880 г.

дѣйствіе съ 1 января 1883 года. Эти заключенія Соединенныхъ департаментовъ были приняты въ Общемъ собраніи Государственнаго Совѣта. Въ 1887 году по Высочайше утвержденному 24 февраля мнѣнію Государственнаго Совѣта, министру юстиціи было предоставлено войти въ соображеніе о дальнѣйшемъ сокращеніи штатнаго состава канцеляріи тѣхъ судебныхъ департаментовъ Сената, въ которыхъ это будетъ признано возможнымъ, а въ особенности канцелярій III и V департаментовъ, съ тѣмъ, чтобы часть получившейся отъ такого сбереженія свободной суммы была обращена на выдачи остающимся на службѣ лицамъ ежегодныхъ прибавокъ къ получаемому ими содержанію, а другая часть возвращена въ государственное казначейство.

Вслѣдствіе этого министръ юстиціи вошелъ въ 1888 г. въ Государственный Совѣтъ съ представленіемъ [1]), въ которомъ высказался за возможность упраздненія III-го департамента, увеличенія содержанія чинамъ канцелярій департаментовъ прежняго устройства (IV, V, Межевого и Герольдіи). Въ III-мъ департаментѣ въ 1883 г. число поступающихъ дѣлъ равнялось 2.039, а затѣмъ, несмотря на передачу въ него дѣлъ прибалтійскихъ губерній, число ихъ сократилось до 507 въ 1886 г. Дѣла упраздняемаго департамента министръ юстиціи полагалъ передать въ Межевой департаментъ (дѣла прибалтійскихъ губерній) и въ IV-й департаментъ (всѣ остальныя дѣла). Что касается намѣченнаго министромъ юстиціи усиленія оклада жалованья чинамъ канцелярій департаментовъ стараго устройства, то оно дѣйствительно вызывалось несоотвѣтствіемъ жалованья штатныхъ служащихъ въ различныхъ департаментахъ Сената [2]). Министру юстиціи

[1]) Представленіе отъ 7 января 1888 г. за № 271 (Дѣло Гос. Сов. по Деп. гражд. 1888 г. за № 24).

[2]) Оберъ-прокуроры кассаціонныхъ и II-го департаментовъ получали 7.000 р., въ I департ. 8.000 р., а въ судебныхъ и Департаментѣ Герольдіи—5.500 руб., товарищи оберъ-прокурора—4.500 р., а равные имъ состоящіе за оберъ-прокурорскимъ столомъ командированные въ помощь оберъ-прокурорамъ III, IV, V и Межевого департамента—3.000 р., оберъ-секретари—2.800 р., а въ судебныхъ департаментахъ и Департаментѣ Герольдіи—2.000 р. Въ кассаціонныхъ департаментахъ старшіе помощники оберъ-секретаря получали 1.800 р., помощники оберъ-секретаря въ I и II деп.—1.500 р., а въ судебныхъ и Департаментѣ Герольдіи—1180 р. Младшіе помощники оберъ-секретарей въ кассац. департаментахъ получали 1.200 р., а старшіе помощники секретарей въ судебныхъ департаментахъ и Департаментѣ Герольдіи—600 рублей. Такая разница въ окладахъ не оправдывалась различіемъ работы канцеляріи. Министръ юстиціи указывалъ въ своемъ представленіи, что обязанности чиновъ канцелярій въ судебныхъ департаментахъ представляются даже болѣе отвѣтственными и сложными, чѣмъ въ кассаціонныхъ департа-

удалось добиться повышенія оклада жалованья оберъ-прокурорамъ департаментовъ IV, V, Межевого и герольдмейстеру до 6.000 р., чиновникамъ за оберъ-прокурорскимъ столомъ, командируемымъ въ помощь оберъ-прокурорамъ до 3.300 р., оберъ-секретарямъ и товарищамъ герольдмейстера до 2.500 р., секретарямъ до 1.500 р., младшимъ помощникамъ оберъ-секретаря до 1.400 р., старшимъ помощникамъ секретарей до 800 р., а младшимъ помощникамъ до 600 р.

Закрытіе III-го департамента состоялось по Высочайше утвержденному 30 марта 1888 г. мнѣнію Государственнаго Совѣта [1]).



ментахъ. Оберъ-секретари послѣднихъ департаментовъ и ихъ помощники по закону никакого участія собственно въ разрѣшеніи дѣлъ не принимаютъ, тогда какъ на чинахъ канцелярій судебныхъ департаментовъ лежитъ приготовленіе дѣлъ къ докладу и самый докладъ, изготовленіе мотивированныхъ проектовъ рѣшеній по указанію присутствія въ случаѣ непринятія предположеннаго вопроса, однимъ словомъ все то, что въ кассаціонныхъ департаментахъ составляетъ обязанность сенаторовъ.

[1]) П. С. З., 1888 г., № 5097. Нужно однако замѣтить, что по Высочайше утвержденному 25 января 1894 г. мнѣнію Государственнаго Совѣта наименованіе III-го департамента было присвоено Межевому департаменту (П. С. З., № 10260).

IV. Четвертый (апелляцiонный) департаментъ.



о 1805 года IV-й департаментъ [1]) имѣлъ смѣшанную компетенцiю. Въ немъ дѣйствовали три экспедицiи [2]). Первая, состоявшая изъ оберъ-секретаря, 2 секретарей, 3 повытчиковъ, 4 помощниковъ и 11 канцелярскихъ чиновниковъ, вѣдала слѣдственныя дѣла, вторая (оберъ-секретарь, 2 секретаря, 3 повытчика, 3 помощника и 11 канцелярскихъ чиновниковъ)—уголовныя дѣла и, наконецъ, третья (оберъ-секретарь, 2 секретаря, 8 повытчиковъ, 11 помощниковъ, экзекуторъ, протоколистъ при генералъ-прокурорскихъ дѣлахъ, переводчикъ и 10 канцелярскихъ чиновниковъ) завѣдывали слѣдственными дѣлами, апелляцiонными по Военной и Адмиралтейской коллегiямъ, по рекрутскимъ наборамъ, по штатнымъ командамъ и приказному столу. При реформѣ 1805 г. изъ VI-го департамента были образованы два—IV-й апелляцiонный (вновь образованный) и V-й уголовный (раньше Четвертый).

IV-й апелляцiонный департаментъ рѣшалъ дѣла, поступавшiя изъ губернiй Ярославской, Вологодской, Вятской, Казанской, Оренбургской, Пермской, Тобольской, Иркутской и Томской. По штату 1805 г. въ его канцелярiи было 83 служащихъ, получавшихъ 26.420 р. жалованья [3]), по штату 1819 г.—85 лицъ

[1]) Въ 1799 г. онъ состоялъ изъ сенаторовъ Петра Ивановича Пущина, графа Михаила Петровича Румянцева, Петра Семеновича Свистунова, князя Петра Алексѣевича Голицына, Алексѣя Андреевича Ржевскаго, графа Артемiя Ивановича Воронцова, Александра Васильевича Храповицкаго, Прокофiя Михайловича Духовницкаго, Федора Федоровича Желтухина. Оберъ-прокуроромъ состоялъ Дмитрiй Хвостовъ.

[2]) Арх. Сен., дѣло М. Ю., 1801 г., № 378.

[3]) Въ составъ канцелярiи департамента входили: оберъ-прокуроръ, 3 оберъ-секретаря, 6 секретарей, 1 экзекуторъ, 1 протоколистъ, 1 регистраторъ и 70 канцелярскихъ чиновниковъ и низшихъ служащихъ.

и 62.190 р. жалованья, по штату 1842 г.—83 лица, получавшихъ 29.074 р. 44 к. серебромъ.

Организація канцеляріи этого департамента до 1894 г. не подвергалась измѣненіямъ. Неоднократно измѣнялся только кругъ дѣлъ, разсматривавшихся въ этомъ департаментѣ. Такъ въ 1821 г. дѣла Ярославской, Вологодской и Вятской губерній были переданы во II-й департаментъ [1]), въ 1867 г.—IV-му департаменту были переданы гражданскія дѣла Новгородской и Псковской губерній [2]), а въ 1869 г.—Тульской и Ярославской губерній [3]). Но особенно сильно расширилась компетенція IV-го департамента въ 1872 году, когда въ немъ были сосредоточены дѣла, поступавшія въ Сенатъ изъ всѣхъ комерческихъ судовъ [4]).

Въ 1894 году былъ утвержденъ постоянный штатъ [5]) оберъ-прокурорскаго надзора и канцелярій IV, V и Межевого департаментовъ Сената. Въ своемъ представленіи въ Государственный Совѣтъ [6]) министръ юстиціи указывалъ, что до настоящаго времени на содержаніе канцеляріи департаментовъ прежняго устройства и 2-го общаго собранія ассигнуются временные кредиты, которые и распредѣляются между департаментами и 2-мъ общимъ собраніемъ по усмотрѣнію министра юстиціи (законъ 10 мая 1865 г.). Постоянные штаты этихъ учрежденій не вырабатывались потому, что, съ постепеннымъ распространеніемъ дѣйствія Судебныхъ уставовъ 1864 г., измѣнялись условія дѣятельности этихъ департаментовъ, и потому нельзя было съ точностью опредѣлить, каковъ долженъ быть составъ канцелярій этихъ департаментовъ и какія нужны для этого средства. Но въ настоящее время эта неопредѣленность исчезла. Судебная реформа введена въ полномъ объемѣ во всѣхъ внутреннихъ губерніяхъ Имперіи, въ прибалтійскомъ краѣ, въ Варшавскомъ округѣ и на Кавказѣ, а для Туркестанскаго края и степныхъ областей изданы новыя правила судоустройства, приспособленныя къ мѣстнымъ условіямъ. Затѣмъ, дѣятельность судебныхъ департа-

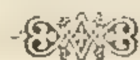
[1]) П. С. З., № 28524.
[2]) П. С. З., № 45309.
[3]) П. С. З., № 47429.
[4]) П. С. З., № 50539.
[5]) П. С. З., № 10260.
[6]) Представленіе отъ 28 октября 1893 г. за № 26585 (Дѣло Гос. Сов. по Деп. гражд., 1893 г., № 160).

ментовъ Сената можетъ усилиться только послѣ преобразованія судебной части въ Сибири, но зато должна значительно сократиться послѣ введенія въ 1894 г. реформы въ губерніяхъ Олонецкой, Оренбургской и Уфимской. Переходя къ проектируемой организаціи канцеляріи IV-го департамента, министръ юстиціи указывалъ, прежде всего, на необходимость уравненія окладовъ жалованья служащихъ въ судебныхъ департаментахъ съ таковыми же служащихъ въ I, II и кассаціонныхъ департаментахъ. По мнѣнію министра, обязанности, возложенныя на чиновъ всѣхъ канцелярій Сената и на всѣхъ чиновъ оберъ-прокурорскаго надзора, одинаково важны и отвѣтственны, и отъ всѣхъ лицъ, занимающихъ въ разныхъ отдѣлахъ Сената однородныя должности, требуется болѣе или менѣе одинаковая степень опытности и познаній, а потому и нѣтъ никакихъ основаній для неодинаковаго вознагражденія служащихъ.—Далѣе министръ настаивалъ на установленіи для судебныхъ департаментовъ новой должности товарища оберъ-прокурора. По прежнимъ штатамъ такой должности не полагалось и только въ началѣ 80-хъ годовъ въ каждый изъ судебныхъ и Межевой департаменты былъ назначенъ для исполненія обязанностей помощниковъ оберъ-прокурора чиновникъ, состоящій за оберъ-прокурорскимъ столомъ. Министръ высказался за сохраненіе такой должности, но предлагалъ дать ей названіе „товарища оберъ-прокурора" по примѣру кассаціонныхъ, I и II департаментовъ и Департамента Герольдіи, и приравнять такихъ лицъ по служебнымъ правамъ и преимуществамъ къ товарищамъ оберъ-прокуроровъ остальныхъ департаментовъ.—Наконецъ, высказываясь за сохраненіе прежняго раздѣленія судебныхъ департаментовъ на экспедиціи съ оберъ-секретаремъ во главѣ, министръ полагалъ возможнымъ замѣнить секретарей, старшихъ и младшихъ ихъ помощниковъ—старшими и младшими помощниками оберъ-секретаря, сохранить должности экзекуторовъ и регистраторовъ, а при оберъ-прокурорѣ каждаго департамента учредить новую должность секретаря.

Соединенные департаменты и Общее собраніе Государственнаго Совѣта одобрили всѣ предположенія министра юстиціи въ части, касающейся IV-го департамента. По Высочайше утвержденному 25 января 1899 г. мнѣнію Государственнаго Совѣта, на содержаніе IV-го департамента было ассигновано

36.900 р. и число штатныхъ чиновниковъ было опредѣлено въ 17 чел. [1]).

Упраздненіе IV-го департамента состоялось въ 1898 г. по Высочайше утвержденному 2 іюня 1898 г. мнѣнію Государственнаго Совѣта. III-й (прежній Межевой), IV и V департаменты были соединены въ Судебный департаментъ съ причисленіемъ къ нему состоявшей при III-мъ департаментѣ особой чертежной для межевыхъ работъ. Вопросъ объ упраздненіи этихъ департаментовъ былъ поставленъ министромъ юстиціи въ его представленіи Государственному Совѣту объ устройствѣ судебной части въ Туркестанскомъ краѣ и степныхъ областяхъ [2]). Указывая на то, что съ осуществленіемъ судебнаго преобразованія въ Туркестанскомъ краѣ и степныхъ областяхъ судебная реформа будетъ введена во всей Имперіи, за исключеніемъ Закаспійской области, калмыцкихъ кочевій и Киргизской орды, министръ юстиціи констатировалъ значительное сокращеніе дѣятельности III, IV и V департаментовъ [3]), въ которые съ 1899 года будутъ поступать только дѣла изъ комерческихъ судовъ, межевыя, опекунскія, по освидѣтельствованію умственныхъ способностей и нѣкоторыя другія (ст. 27 Учр. Прав. Сен.), при чемъ такихъ дѣлъ въ III-й и IV-й департаменты можетъ поступить не больше 1.000—1.200 въ годъ, а въ V-й—500. При такихъ условіяхъ министръ считалъ безцѣльнымъ дальнѣйшее существованіе трехъ департаментовъ прежняго устройства и потому признавалъ возможнымъ соединить ихъ въ одинъ департаментъ — Судебный. Эти предположенія министра юстиціи были приняты Соединенными департаментами и Общимъ собраніемъ Государственнаго Совѣта, при чемъ срокомъ для приведенія въ дѣйствіе штата новаго департамента было назначено 1 іюля 1899 года.



[1]) Оберъ-прокуроръ получалъ 7.000 р., его товарищъ—4.500 р., 3 оберъ-секретаря по 2.800 р., 6 старшихъ помощниковъ оберъ-секретаря по 1.800 р., 3 младшихъ помощника по 1.200 р., секретарь при оберъ-прокурорѣ 1.000 р., экзекуторъ 800 р.

[2]) Представленіе министра юстиціи отъ 23 декабря 1897 г., за № 33608 (Дѣло Гос. Сов. по Деп. зак., 1898 г., № 38).

[3]) Въ III-й департаментъ апелляц. и слѣдств. дѣлъ поступило въ 1893 г. 216, а въ 1896 г.—123, въ IV-й—317 и 164, въ V-й—1.595 и 925.

V. Пятый (уголовный) департаментъ.



о 1805 г. въ С.-Петербургѣ функціонировалъ IV-й департаментъ Сената, который имѣлъ очень широкую компетенцію и, благодаря этому, былъ обремененъ дѣлами гораздо больше, чѣмъ другіе Петербургскіе департаменты Сената. Это обстоятельство и заставило министра юстиціи въ 1805 г. раздѣлить его на два департамента—IV-й апелляціонный и V-й уголовный. Послѣднему было поручено рѣшать уголовныя дѣла, которыя поступали изъ губерній С.-Петербургской, Новгородской, Псковской, Олонецкой, Архангельской, Пермской, Тобольской, Иркутской, Томской, Подольской, Волынской, Кіевской, Минской, Виленской, Гродненской, Черниговской, Полтавской, Могилевской, Витебской, Лифляндской, Эстляндской, Курляндской и Финляндской.

По штату 1805 г. канцелярія этого департамента состояла изъ 79 лицъ, которымъ было положено 25.870 руб. жалованья. Но очень скоро этотъ штатъ оказался совершенно недостаточнымъ. Во-первыхъ канцеляріи приходилось разбирать массу дѣлъ, поступавшихъ изъ 23 губерній, а во-вторыхъ въ 1807 году послѣдовало Высочайшее повелѣніе объ окончаніи уголовныхъ дѣлъ въ теченіе года. Государь, находившійся тогда за-границей, при просмотрѣ реестра сенатскихъ дѣлъ, присланныхъ Ему къ докладу, обратилъ вниманіе на то, что [1]) „въ уголовныхъ департаментахъ Сената накопилось нерѣшенныхъ дѣлъ великое множество, отъ чего подсудимые претерпѣваютъ отяготительное изнуреніе“, и потому „Высочайше повелѣть соиз-

[1]) Письмо Н. Н. Новосильцова отъ 10 апрѣля 1807 года на имя министра юстиціи Лопухина (Арх. Сен., дѣло М. Ю., 1807 г., № 161).

волилъ предложить господамъ сенаторамъ сего департамента о изысканіи способовъ къ скорѣйшему рѣшенію оныхъ и о приложеніи возможнаго старанія, чтобы поступающія ежегодно въ оныя дѣла въ теченіе того-жъ года были оканчиваны". Министръ юстиціи, исполняя Высочайшую волю, предложилъ сенаторамъ V и VI (уголовныхъ) департаментовъ высказаться по этому вопросу и они признали единственнымъ выходомъ изъ этого положенія раздѣленіе департаментовъ на два присутствія, изъ которыхъ одно, подъ названіемъ 1-го отдѣленія, должно было вѣдать только одни уголовныя дѣла, а другое—второе отдѣленіе—слѣдственныя дѣла и дѣла по отзывамъ такихъ подсудимыхъ, которые не приговариваются уголовными палатами ни къ лишенію жизни и чести, ни къ тѣлесному наказанію, а также по протестамъ губернскихъ прокуроровъ и по несогласію губернаторовъ съ рѣшеніями палатъ. При этомъ, конечно, было указано и на необходимость значительнаго увеличенія состава канцеляріи. Министръ юстиціи Лопухинъ, опираясь на это мнѣніе сенаторовъ, въ своемъ всеподданнѣйшемъ докладѣ писалъ, что съ 1802 по 1805 г., т. е. въ теченіе трехъ лѣтъ, въ департаменты поступило 1.786 уголовныхъ дѣлъ, изъ которыхъ было рѣшено 1.524, а съ 1805 г. по 1807 г., т. е. всего въ два года, поступило уже 1.971 дѣло, и изъ нихъ было рѣшено 1.185 дѣлъ. Ссылаясь на эти цифровыя данныя, министръ юстиціи предполагалъ усилить канцеляріи V и VI департаментовъ Сената. Докладъ министра юстиціи былъ утвержденъ Государемъ 16 марта 1808 г. [1]). Но, несмотря на такое увеличеніе штата канцеляріи V-го департамента, который былъ раздѣленъ на 2 отдѣленія, дѣятельность его, видимо, тормозилась многими причинами. Такъ оберъ-прокуроръ Хитрово, въ рапортѣ министру юстиціи, жаловался на тѣ затрудненія, которыя встрѣчаются при разсмотрѣніи и рѣшеніи дѣлъ, поступающихъ въ V департаментъ изъ присоединенныхъ польскихъ губерній [2]). Онъ указывалъ, что вообще въ V-й департаментъ поступаютъ дѣла изъ такихъ губерній, которымъ предоставлены особыя права и даже прежнее судопроизводство. По словамъ оберъ-прокурора „разнообразіе оныхъ правъ столь велико и столь сбивчиво, что при рѣшеніи дѣлъ

[1]) П. С. З., № 22901.

[2]) Арх. Сен., дѣло М. Ю., 1809 г., № 33.

крайнее причиняется департаменту затрудненіе. Самое же преважнѣйшее неудобство состоитъ въ томъ, что въ обѣихъ отдѣленіяхъ нѣтъ вовсе тѣхъ узаконеній и правъ, кои предоставлены онымъ присоединеннымъ къ Россіи провинціямъ и по коимъ Сенатъ долженъ судить всѣ дѣла и налагать наказанія, а отъ этого во всякихъ почти случаяхъ принужденъ бываетъ основываться на выпискахъ изъ таковыхъ законовъ, каковыя при дѣлахъ обыкновенно присылаются и кои большею частію выписываются въ томъ только содержаніи, какое къ оправданію или къ осужденію подсудимыхъ приличествуетъ, съ упущеніемъ большею частью предъидущаго и послѣдующаго, дабы скрыть иногда относящуюся къ дѣлу ясность". Другой оберъ-прокурoръ 2-го отдѣленія князь Мещерскій представилъ въ 1817 г. министру юстиціи рапортъ, въ которомъ указывалъ, что изъ 9 сенаторовъ отдѣленія принимаютъ постоянное активное участіе только двое и это, конечно, отражается на дѣятельности отдѣленія; для скорѣйшаго окончанія накопившихся дѣлъ онъ проектировалъ учрежденіе новой экспедиціи [1]).

Всѣ эти обстоятельства и явились причиной того, что 4 января 1824 г. былъ изданъ Именной указъ Сенату [2]), которымъ при V-мъ департаментѣ учреждалось новое третье отдѣленіе, съ особымъ оберъ-прокуроромъ и канцеляріей, и вмѣстѣ съ тѣмъ вводилось измѣненіе въ компетенцію отдѣленія, а именно прежній критерій распредѣленія по принадлежности дѣлъ къ слѣдственнымъ или уголовнымъ былъ замѣненъ чисто территоріальнымъ критеріемъ — возникновеніемъ дѣла въ той или иной губерніи, которая приписана къ одному изъ 3 отдѣленій департамента. Въ 1-е и 2-е отдѣленія были назначены по 9 губерній, а въ 3-е—10 губерній.

Въ канцеляріи 1-го отдѣленія V-го департамента насчитывалось служащихъ до и послѣ 1842 г. 82 чел., сумма выдаваемаго имъ жалованія равнялась до 1842 г. 108.825 р. асс., а послѣ этого года 31.113 р. 36 к. серебромъ. Во 2-мъ отдѣленіи штатъ состоялъ изъ 80 лицъ, которымъ полагалось жалованья 105.325 р. ассигнаціями, а послѣ 1842 г.—30.112 р. 64 к. серебромъ. Въ 1880 году число штатныхъ служащихъ въ 1-мъ от-

[1]) Арх. Сен., дѣло М. Ю., 1817 г., № 85.
[2]) П. С. З., 1824 г., № 29725.

дѣленіи достигало 15 штатныхъ служащихъ, а во 2-мъ — 16.

До момента утвержденія постояннаго штата канцеляріи V-го департамента, которое состоялось въ 1894 году, составъ ея измѣнялся нѣсколько разъ. Были измѣненія и въ компетенціи департамента, которыя вызывались отчасти желаніемъ министра юстиціи внести бо́льшую равномѣрность въ работѣ отдѣленій [1]), а отчасти, когда были введены Судебные уставы 1864 г., передачей дѣлъ изъ различныхъ губерній, гдѣ вводилась реформа, и закрытіемъ, а также сокращеніемъ дѣятельности нѣкоторыхъ старыхъ департаментовъ Сената [2]).

По мѣрѣ распространенія судебной реформы, дѣятельность старыхъ департаментовъ Сената постепенно съуживалась, соотвѣтственно уменьшалось поступленіе дѣлъ и сокращался штатъ канцелярій. Впервые это сокращеніе коснулось V-го департамента въ 1874 году [3]), когда министръ юстиціи поднялъ вопросъ объ усиленіи штата канцеляріи I-го департамента и сталъ изыскивать средства для новыхъ расходовъ. Тогда-то и рѣшено было упразднить въ 1-мъ отдѣленіи по одной должности оберъ-секретаря, секретаря, старшаго и младшаго помощниковъ секретаря, а во 2-мъ—оберъ-секретаря, секретаря, двухъ старшихъ помощниковъ секретаря и въ то же время уменьшить канцелярскіе расходы на 1.700 руб. Эти предположенія министра юстиціи были одобрены Государственнымъ Совѣтомъ. Затѣмъ съ 1 января 1882 г., по Высочайше утвержденному 30 декабря 1880 г. мнѣнію Государственнаго Совѣта, было закрыто 2-е отдѣленіе V-го департа-

[1]) Такъ въ 1828 г. (П. С. З., № 1884) уголовныя дѣла по Слободско-Украинской губерніи были переданы изъ 2-го въ 1-е отдѣленіе, а по Кіевской въ 3-е. Въ 1839 г. было введено новое распредѣленіе губерній по отдѣленіямъ (П. С. З., № 12617). Въ 1842 г. (П. С. З., № 15633) къ вѣдомству 1-го отдѣленія отнесены военно-уголовныя дѣла горныхъ заводовъ. Въ 1865 г. (П. С. З., № 42365) съ 1 сентября этого года 2-му отдѣленію было поручено вѣдать уголовныя дѣла по Владимірской и Тверской губерніямъ.

[2]) Въ 1867 году (П. С. З., № 45309) уголовныя дѣла по Калужской и Ярославской губерніямъ передаются въ 1-ое отдѣленіе V департамента, а по Владимірской—во 2-ое. Въ 1869 г. (П. С. З., № 47429) въ 1-е отдѣленіе передаются уголовныя дѣла по Владимірской, Ярославской, Калужской и Тульской губерніямъ (въ вѣдѣніи Московскихъ департаментовъ оставалась только Московская губернія). Въ 1873 г. (П. С. З., № 52898) въ 1-мъ отдѣленіи сосредоточиваются уголовныя дѣла, поступающія изъ Минской и Черниговской палатъ гражданскаго и уголовнаго суда. Въ 1875 г. (П. С. З., №№ 56047 и 56431) уголовныя дѣла по Виленской, Гродненской и Ковенской губерніямъ передаются изъ 2-го отдѣленія въ 1-е.

[3]) П. С. З., 1874 г., № 53040. Дѣло Гос. Сов. по Деп. зак., 1873 г., № 94.

мента [1]), при чемъ однако были упразднены только должности оберъ-прокурора, оберъ-секретаря, младшаго помощника секретаря, экзекутора, протоколиста и регистратора, но зато въ 1-е отдѣленіе, куда были переданы дѣла закрытаго отдѣленія, были перечислены должности оберъ-секретаря, 3 секретарей, 5 старшихъ и 1 младшаго помощниковъ секретаря [2]).

Въ такомъ уменьшенномъ составѣ канцелярія V-го департамента дѣйствовала до 1891 года, когда, на основаніи Высочайше утвержденнаго 11 февраля мнѣнія Государственнаго Совѣта [3]), она была усилена новой 4-й экспедиціей. Такое усиленіе вызывалось тѣмъ, что канцелярія V-го департамента совершенно не могла справиться со всею массою поступавшихъ дѣлъ. Среди послѣднихъ очень важное значеніе имѣли арестантскія дѣла, по которымъ принесеніе осужденными жалобъ Сенату не останавливало исполненія состоявшихся о нихъ приговоровъ низшихъ судебныхъ инстанцій. Какъ справедливо указывалъ министръ юстиціи въ своемъ представленіи Государственному Совѣту [4]), всякое промедленіе въ движеніи подобныхъ дѣлъ должно было очень тяжело отзываться на участи обвиняемыхъ и причинять имъ непоправимый вредъ. А между тѣмъ, изъ за недостаточнаго личнаго состава канцеляріи, въ практикѣ V-го департамента неоднократно бывали случаи, когда онъ оправдывалъ такихъ подсудимыхъ, которые уже успѣли отбыть весь опредѣленный имъ обжалованнымъ судебнымъ приговоромъ срокъ наказанія. Кромѣ того, по словамъ министра юстиціи, постоянно повторялись случаи освобожденія отъ отвѣтственности лицъ, содержавшихся подъ стражею въ теченіе года и болѣе, на основаніи приговоровъ, признанныхъ Сенатомъ неправильными.

Въ такомъ составѣ канцелярія V-го департамента функціонировала до 1894 года, когда министромъ юстиціи былъ возбужденъ общій вопросъ объ установленіи постояннаго штата для канцелярій III, IV и V департаментовъ и Второго общаго собранія Сената [5]). Въ своемъ представленіи Государственному

[1]) П. С. З., 1880 г., № 61725. Дѣло Гос. Сов. по Деп. зак., 1880 г., № 84.

[2]) П. С. З., 1881 г., № 61813.

[3]) Дѣло Гос. Сов. по Деп. гражд., 1891 г., № 1.

[4]) Представленіе отъ 24 декабря 1890 г. за № 1411.

[5]) См. выше „Третій (апелляціонный) департаментъ“ и „Четвертый (апелляціонный) департаментъ“. П. С. З., 1894 г., № 10260. Дѣло Гос. Сов. по Деп. гражд., 1893 г., № 160.

Совѣту министръ юстиціи привелъ цѣлый рядъ соображеній относительно будущей организаціи канцелярій этихъ трехъ департаментовъ, въ которую предполагалось ввести много новшествъ: появились новыя, по имени, должности товарища оберъ-прокурора, старшихъ и младшихъ помощниковъ оберъ-секратарей, создавалась должность секретаря при оберъ-прокурорѣ, наконецъ, увеличивался окладъ содержанія, который получали штатные служащіе. Согласно Высочайше утвержденному 25 января 1894 года штату, V-й департаментъ состоялъ изъ 26 лицъ, которымъ полагалось 47.700 р. жалованья.

V-й департаментъ функціонировалъ лишь до 1898 года, когда вмѣсто него, а также III и IV департаментовъ, былъ учрежденъ Судебный департаментъ. Закрытіе V-го департамента состоялось по Высочайше утвержденному 27 іюня 1898 г. мнѣнію Государственнаго Совѣта и было вызвано незначительнымъ числомъ поступавшихъ въ него дѣлъ [1]).



[1]) Въ 1893 г. въ него поступило 1.595 слѣдственныхъ и апелляціонныхъ и 641 частныхъ дѣлъ, въ 1894 г.—1.478 и 787, въ 1895 г.—889 и 673, въ 1896 г.—925 и 510. Въ 1899 г. должно было поступить не свыше 500 дѣлъ.

VI. Шестой (уголовный) департаментъ.



До реформы 1805 г. въ Москвѣ существовали два департамента Сената—одинъ уголовный—Пятый, а другой апелляціонный—Шестой. Въ своемъ всеподданнѣйшемъ докладѣ о преобразованіи Сената министръ юстиціи указывалъ на необычайный наплывъ дѣлъ въ Шестой апелляціонный департаментъ и предлагалъ раздѣлить его на два самостоятельные департамента, которые были названы Седьмымъ и Восьмымъ апелляціонными департаментами, а Пятому (уголовному), который оставался въ прежнемъ видѣ, присваивалось названіе Шестого (уголовнаго) департамента [1]).

Въ этотъ департаментъ должны были стекаться уголовныя дѣла изъ 27 губерній—Московской, Тверской, Смоленской, Астраханской, Кавказской, Владимірской, Воронежской, Калужской, Курской, Нижегородской, Слободско-Украинской, Орловской, Пензенской, Рязанской, Саратовской, Симбирской, Тамбовской, Тульской, Екатеринославской, Таврической, Херсонской, Костромской, Ярославской, Вологодской, Вятской, Казанской и Оренбургской. По числу губерній VI-й Московскій уголовный департаментъ превосходилъ даже своего Петербургскаго собрата, V-й уголовный департаментъ, но въ то же время значительно уступалъ ему по составу своей канцеляріи: въ ней полагалось 78 служащихъ, жалованье которыхъ достигало 20.815 р. [2]).

---

[1]) До реформы 1805 г. въ этомъ департаментѣ было отъ 3 до 5 сенаторовъ, оберъ-прокуроръ, получавшій 1.500 р., оберъ-секретарь (1.200 р.), 2 секретаря (по 600 р.), экзекуторъ, переводчикъ, протоколистъ, регистраторъ и 24 канцелярскихъ чиновника и низшихъ служащихъ, всего 32 лица, жалованье которымъ опредѣлялось въ 9.340 р.

[2]) Нужно еще замѣтить, что окладъ жалованья служащихъ Московскихъ департаментовъ былъ меньше оклада жалованья тѣхъ же служащихъ въ С.-Петербургскихъ

Наплывъ дѣлъ въ VI-й департаментъ заставилъ министра юстиціи въ 1808 году прибѣгнуть къ раздѣленію департамента на два самостоятельныя присутствія, при чемъ былъ увеличенъ и составъ канцеляріи [1]). Но уже къ 1814 году [2]) обнаружилось, что въ обоихъ отдѣленіяхъ дѣлъ оказалось сравнительно немного, но зато въ другихъ департаментахъ



Зданіе судебныхъ установленій въ Москвѣ, въ которомъ ранѣе помѣщался Сенатъ.

сталъ ощущаться очень большой недостатокъ въ сенаторахъ [3]): тогда оба отдѣленія были соединены въ одно присутствіе, но не надолго. Въ 1817 году опять увеличилось число дѣлъ по ревизіи и пришлось вторично усиливать VI-й департаментъ образованіемъ въ немъ двухъ отдѣленій [4]).

департаментахъ. Такъ, оберъ-прокуроръ въ Петербургѣ получалъ 2.000 р., въ Москвѣ 1.500 р., оберъ-секретарь—1.500 р. и 1.200 р., секретарь—750 и 660 р., протоколистъ—450 и 375, копiисты 150 и 130 р.; даже сторожа получали въ Петербургѣ 60 р., а въ Москвѣ—20 р. Однако эта неравномѣрность въ вознагражденіи была уничтожена въ 1819 г.

[1]) Высочайше утв. 16 марта 1808 г. докладъ министра юстиціи.

[2]) П. С. З., 1814 г., № 25710.

[3]) Арх. Сен., дѣло М. Ю., 1814 г., № 118. Дѣйствительно, въ VIII-мъ департаментѣ изъ 6 сенаторовъ могли принимать активное участіе въ дѣлахъ только двое, а въ VII-мъ изъ 6—только трое.

[4]) П. С. З., 1817 г., № 26808. Арх. Сен., дѣло М. Ю., 1817 г., № 99 и дѣло Общ. собр., 1814 г., № 20.

По штату 1819 г. канцелярія каждаго изъ отдѣленій VI-го департамента состояла изъ 64 лицъ, которымъ полагалось 47.240 р. жалованья. Послѣ 1842 г., когда штаты Сената были переведены на серебро, въ каждомъ изъ нихъ было по 58 лицъ, на которыхъ было положено по 17.526 р. 91 к. сер. жалованья.

Въ 1848 году возникъ вопросъ объ усиленіи состава 1-го и 2-го отдѣленій VI-го департамента, и министръ юстиціи вошелъ въ Государственный Совѣтъ съ соотвѣтствующимъ представленіемъ [1]). Указывая на необходимость усиленія состава канцеляріи VI-го департамента, министръ ссылался главнымъ образомъ на то, что Государь Императоръ изъ всеподданнѣйшихъ донесеній губернскихъ прокуроровъ и уѣздныхъ стряпчихъ замѣтилъ постепенное увеличеніе числа арестантовъ, долго содержавшихся подъ стражей, и Высочайше повелѣлъ ему, министру юстиціи, обратить вниманіе на это обстоятельство и принять соотвѣтствующія мѣры. Одной изъ самыхъ важныхъ причинъ такой медленности въ производствѣ уголовныхъ и арестантскихъ дѣлъ министръ юстиціи считалъ обремененіе уголовныхъ департаментовъ Сената массой работы по ревизіи дѣлъ и частнымъ жалобамъ, число которыхъ увеличилось въ теченіе 20 лѣтъ болѣе, чѣмъ вдвое, и по наблюденію за исполненіемъ Высочайшихъ повелѣній, сосредоточенному въ Сенатѣ. Особенно обремененными работой оказались 1 и 2 отдѣленія VI-го департамента. Такъ въ 1846 г. въ 1-мъ отдѣленіи было 834 ревизіонныхъ дѣла, 16.075 частныхъ и 3.196 по наблюденію за исполненіемъ Высочайшихъ повелѣній, а во 2-мъ соотвѣтствующихъ дѣлъ было 879, 9.641 и 1.577. По словамъ министра юстиціи, въ 1847 г. канцелярію VI-го департамента ревизовалъ д. с. с. Дашковъ и нашелъ, что она чрезвычайно обременена дѣлами. Дѣло доходило до того, что дѣлопроизводители не могли вести всей переписки при помощи наличнаго состава канцеляріи и, съ разрѣшенія бывшаго министра юстиціи, нанимали вольныхъ писцовъ; а такъ какъ казна отпускала очень скудныя суммы, то дѣлопроизводители затрачивали собственныя средства на наемъ писцовъ только для того, чтобы избѣжать отвѣтственности за пропускъ сроковъ, установленныхъ въ законѣ для различныхъ стадій дѣлопроизводства.

[1]) Представленіе министра юстиціи 7 мая 1848 г. за № 9397 (Дѣло Гос. Сов. по Деп. зак., 1848 г., № 58).

Во избѣжаніе такихъ печальныхъ явленій министръ юстиціи представлялъ Государственному Совѣту о необходимости учрежденія въ 1-мъ отдѣленіи VI департамента особой экспедиціи [1]), а во 2-мъ отдѣленіи—секретарства [2]). Государственный Совѣтъ согласился съ этими предположеніями министра юстиціи, и его мнѣніе было Высочайше утверждено 16 іюня 1848 г. [3]).

Введеніе судебной реформы не могло не отразиться на объемѣ дѣятельности VI-го департамента, тѣмъ болѣе, что Высочайше утвержденнымъ 10 мая 1865 года мнѣніемъ Государственнаго Совѣта министру юстиціи было предоставлено право распредѣлять временно дѣла между департаментами Сената. На основаніи этого, въ 1865 г. были переданы во 2-е отдѣленіе VI департамента уголовныя дѣла по Сибири [4]), въ 1867 г.—въ 1-е отдѣленіе—уголовныя дѣла по Владимірской, Ярославской и Калужской губерніямъ. Наконецъ, въ виду введенія судебной реформы въ С.-Петербургскомъ, Московскомъ, Харьковскомъ и Кавказскомъ судебныхъ округахъ и предстоящаго ея распространенія на Одесскій округъ и губерніи Нижегородскую и Полтавскую, дѣла, которыя должны были поступать въ Московскій уголовный департаментъ, съ 1 октября 1868 г. были отнесены къ вѣдѣнію С.-Петербургскихъ уголовныхъ департаментовъ, за исключеніемъ дѣлъ по Тульской и Московской губерніямъ. Благодаря такимъ мѣрамъ число нерѣшенныхъ дѣлъ въ VI-мъ департаментѣ было сведено до минимума и оказалось возможнымъ нѣсколько сократить его составъ. Въ обоихъ отдѣленіяхъ состояло очень немного сенаторовъ, и это обстоятельство значительно тормозило ходъ дѣла, такъ какъ было трудно составить присутствіе отдѣленій въ полномъ комплектѣ. Все это побудило министра юстиціи испросить Высочайшее разрѣшеніе [5]) на то, чтобы съ 1 января 1869 г. изъ 1 и 2 отдѣленій VI-го департамента было образовано одно общее при-

[1]) Въ составѣ 23 лицъ, оберъ-секретаря (1.000 р. 72 к. жалов.), 2 секретарей (по 571 р. 84 к.), 2 старшихъ и 2 младш. пом. секр. и 16 канц. служителей. Общій расходъ—5.987 р. 20 к.

[2]) Въ составѣ 11 лицъ: секретаря, 1 старшаго и 1 младшаго помощника секретаря и 8 канц. служителей. Общій расходъ—2.493 р. 24 к.

[3]) П. С. З., 1848 г., № 22376.

[4]) П. С. З., 1865 г., № 42365.

[5]) П. С. З., 1868 г., № 46546.

сутствіе, которое бы и окончило дѣла и разрѣшило бумаги, поступающія по порядку настоящей ихъ подсудности въ 1 и 2 отдѣленія VI-го департамента. При этомъ однако временно канцелярія обоихъ отдѣленій была оставлена въ прежнемъ ея размѣрѣ. Но уже въ слѣдующемъ—1869—г. произошло формальное закрытіе второго отдѣленія VI департамента, которое упразднялось съ 1 мая этого года, дѣла его передавались въ 1-ое отдѣленіе департамента, которому и было присвоено наименованіе VI департамента Сената [1]).

Однако VI-му департаменту суждено было просуществовать только до 1 января 1872 г. Въ 1871 г. управлявшій Министерствомъ юстиціи вошелъ въ Государственный Совѣтъ съ представленіемъ, въ которомъ предлагалъ упразднить съ 1 января 1872 г. VI и VII департаменты Сената и Общее собраніе Московскихъ департаментовъ, а дѣла VI-го департамента—передать во 2 отдѣленіе V-го департамента, VII-го—во 2 отдѣленіе III департамента, Общаго собранія Московскихъ департаментовъ—въ Общее собраніе первыхъ трехъ департаментовъ и департамента Герольдіи [2]). Государственный Совѣтъ согласился съ предположеніями министра и его мнѣніе было Высочайше утверждено 10 ноября 1871 г. [3]).



[1]) Дѣло Гос. Сов. по Деп. зак. 1869 г., № 21 и П. С. З., 1869 г., № 46943.

[2]) Къ 1 августа 1871 г. оставалось нерѣшенныхъ дѣлъ въ VI-мъ департаментѣ—82, а въ VII-мъ—255.

[3]) П. С. З., 1871 г., № 50144. Дѣло Гос. Сов. по Деп. зак. 1871 г., № 71.

VII. Седьмой (апелляціонный) департаментъ.



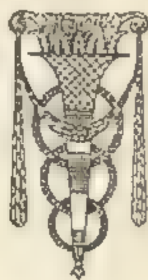
Какъ указано было раньше, VII апелляціонный Московскій департаментъ Сената былъ созданъ въ 1805 г. По штату этого года, въ немъ состояло 75 служащихъ [1]), которымъ полагалось 20.065 рублей жалованья. Ему поручено было разбирать апелляціонныя дѣла, поступавшія изъ губерній: Московской, Астраханской, Кавказской, Владимірской, Воронежской, Калужской, Курской, Нижегородской и Слободско-Украинской. Повидимому, VII-й департаментъ справлялся съ своей задачей вполнѣ успѣшно, потому что за все время его существованія министру юстиціи ни разу не приходилось входить въ Государственный Совѣтъ съ представленіемъ объ усиленіи штата канцеляріи этого департамента. Однако за 1814 г. имѣются нѣкоторыя свѣдѣнія, которыя свидѣтельствуютъ о значительномъ застоѣ дѣлъ въ этомъ департаментѣ, а главное о недостаткѣ въ сенаторахъ. Такъ по рапорту оберъ-прокурора Мансурова къ 1 сентября 1814 г. въ VII-мъ департаментѣ было нерѣшенныхъ вотчинныхъ дѣлъ 256, вексельныхъ 12 и прочихъ 306, а всего 574, а въ VIII-мъ департаментѣ—вотчинныхъ 403, вексельныхъ—30 и частныхъ—166, а всего 599 дѣлъ. Такое накопленіе нерѣшенныхъ дѣлъ объяснялось, главнымъ образомъ, недостаточнымъ числомъ сенаторовъ, такъ какъ ихъ хотя и насчитывалось офиціально 6—9 человѣкъ, но большинство,

---

[1]) Въ томъ числѣ оберъ-прокуроръ, 3 оберъ-секретаря, 6 секретарей, экзекуторъ, протоколистъ, регистраторъ и 62 канцелярскихъ чиновника и низшихъ служащихъ. Передъ 1842 г. въ канцеляріи этого департамента состояло 79 лицъ, получавшихъ 79.740 р. ассигнаціями, а послѣ перевода штата на серебро—22.799 р. 31 к.

по болѣзни или другимъ причинамъ, не могли принимать участія въ обсужденіи дѣлъ [1]). Это обстоятельство было отчасти даже причиной соединенія обоихъ отдѣленій VI-го департамента въ одно присутствіе и перевода оказавшихся излишними сенаторовъ въ VII и VIII департаменты Сената.—Компетенція его подверглась нѣкоторымъ измѣненіямъ въ 1867 г., когда ему были переданы изъ VIII-го департамента гражданскія дѣла по Херсонской губерніи [2]), а изъ II-го департамента—по Ярославской [3]).

По мѣрѣ того, какъ въ губерніяхъ, подвѣдомственныхъ VII департаменту, постепенно вводилась судебная реформа, стало сокращаться и число вновь поступающихъ дѣлъ. А потому въ 1869 г. [4]), когда министръ юстиціи представилъ всеподданнѣйшій докладъ о мѣрахъ, принятыхъ имъ для уменьшенія числа нерѣшенныхъ дѣлъ въ Московскихъ гражданскихъ департаментахъ Сената, Государь повелѣлъ образовать изъ VII и VIII департаментовъ одно общее присутствіе, которое и должно было окончить поступившія дѣла. Прокурорскій надзоръ и канцелярія департаментовъ были оставлены въ прежнемъ размѣрѣ, опредѣленномъ ихъ штатами. Въ 1871 г., согласно Высочайше утвержденному 10 ноября 1871 г. мнѣнію Государственнаго Совѣта, состоялось упраздненіе VII-го департамента.



---

[1]) Арх. Сен., дѣло М. Ю., 1814 г., № 118.
[2]) П. С. З., № 44830.
[3]) П. С. З., № 45309.
[4]) П. С. З., № 46954.

VIII. Восьмой (апелляціонный) департаментъ.



Въ 1805 г. [1]) Московскій восьмой (апелляціонный) департаментъ разбиралъ гражданскія дѣла, поступавшія изъ Пензенской, Рязанской, Орловской, Саратовской, Симбирской, Тамбовской, Тульской, Екатеринославской, Таврической и Херсонской губерній. Штатъ его канцеляріи былъ установленъ совершенно такой же, какъ и въ VII-мъ апелляціонномъ департаментѣ, т. е она состояла изъ 75 лицъ, которымъ было положено 20.065 р. жалованья [2]). Передъ закрытіемъ VIII-го департамента въ 1870 г. содержаніе его канцеляріи обходилось въ 23.325 р. 77 к., изъ которыхъ 2.247 р. 32 к. отпускались на содержаніе оберъ-прокурора, 19.680 р. 45 к.—штатныхъ чиновниковъ и 973 р. 65 к.—на канцелярскіе матеріалы [3]).

Въ 1869 г. VIII-й департаментъ былъ соединенъ съ VII-мъ и изъ нихъ было образовано общее присутствіе. А въ 1870 г. по Высочайше утвержденному 2 марта мнѣнію Государственнаго Совѣта, состоялось и упраздненіе этого департамента, въ виду незначительнаго числа нерѣшенныхъ дѣлъ, при чемъ срокомъ прекращенія его дѣятельности было установлено 1 мая 1870 г. Дѣла его были переданы въ VII-й департаментъ [4]).



[1]) Объ открытіи его см. П. С. З., 1805 г., № 21658.

[2]) Впослѣдствіи, передъ 1842 г., въ VIII-мъ департаментѣ состояло 79 лицъ, получавшихъ 79.740 р. ассигнаціями, а послѣ 1842 г., 22.799 р. 31 к. сер.

[3]) Дѣло Гос. Сов. по Деп. зак. 1870 г., № 9.

[4]) П. С. З., 1870 г., № 48079.

IX. Департаментъ Герольдіи.



Герольдія [1]), какъ особое государственное учрежденіе, къ началу царствованія Императора Александра I несла различныя обязанности, которыя на нее были возложены въ предшествующія царствованія. Такъ она должна была удостовѣрять тѣ справки о дворянствѣ, которыя доставляются по требованіямъ присутственныхъ мѣстъ изъ разряднаго архива, завести особую книгу для чиновниковъ, находящихся подъ слѣдствіемъ (указъ 26 декабря 1767 г.), наблюдать за исправнымъ доставленіемъ списковъ о служащихъ по изданной формѣ, т. е. формулярныхъ списковъ (указъ 31 октября 1771 г.). Наконецъ, когда была издана 21 апрѣля 1785 г. Жалованная грамота дворянству и учреждены дворянскія депутатскія собранія, то Герольдія должна была ревизовать опредѣленія этихъ собраній, если на нихъ поступали жалобы.

Къ началу царствованія Павла I въ герольдмейстерской конторѣ было 25 служащихъ, которымъ полагалось 7.338 р. жалованья, а въ московскомъ отдѣленіи Герольдіи, при такъ называемыхъ герольдмейстерскихъ дѣлахъ, состояло 12 лицъ, получавшихъ 2.416 р. [2]). Въ царствованіе Павла I Герольдія подверглась

[1]) Дѣло Гос. Сов. по Деп. зак. 1848 г., № 28.

[2]) Герольдмейстеръ состоялъ въ IV классѣ и получалъ 2.000 р., у него два товарища— одинъ въ VI кл. (750 р.) и другой въ VIII кл. (450 р.), секретарь (562 р.), переводчикъ (350 р.), протоколистъ (350 р.), регистраторъ (300 р.), и 12 канц. чиновниковъ и низшихъ служащихъ. Для писанія дипломовъ предназначались 2 канцеляриста (по 250 р.), 2 живописныхъ мастера (по 150 р.), 2 живописныхъ подмастерья (по 50 р.). Во главѣ московскаго отдѣленія Герольдіи стоялъ совѣтникъ (получавшій 450 р.), затѣмъ секретарь (450 р.), протоколистъ (300 р.) и пр. (Дѣло комит. предс. Деп. Госуд. Сов. 1811 г., № 7. Томъ IV, листы 50—55. См. также Арх. Сен., дѣло М. Ю., 1801 г., № 378).

нѣкоторому преобразованію, а именно по указу 27 мая 1800 г. [1]) было велѣно присоединить къ составу Герольдіи чиновниковъ, бывшихъ при составленіи гербовника, и „вапенрихтера", а завѣдываніе ею было поручено сенатору Козодавлеву, который получилъ названіе директора Герольдіи. Послѣдней, какъ особой коллегіи, было предоставлено право сноситься съ Сенатомъ по дѣламъ дворянскихъ родовъ рапортами, а отъ него получать указы. Но вмѣстѣ съ тѣмъ по дѣламъ о назначеніи, производствѣ и увольненіи чиновниковъ, Герольдія, состоявшая изъ герольдмейстера, совѣтника и асессора, должна была по прежнему докладывать Сенату. Директоръ Герольдіи опредѣлялъ и увольнялъ канцелярскихъ служителей, давалъ Герольдіи предложенія по дѣламъ, относящимся къ дворянской экспедиціи, подписывалъ журналы наравнѣ съ прочими членами, но подписывалъ „на исполненіе согласенъ" выше герольдмейстера.

Учрежденіе министерствъ отразилось и на положеніи Герольдіи. Послѣ Манифеста 8 сентября 1802 г. объ учрежденіи министерствъ, указомъ 10 сентября 1802 г. [2]) было повелѣно I-му департаменту Сената назначить особый день для слушанія дѣлъ Герольдіи и составить правила для ея дѣятельности въ будущемъ.

На основаніи такого Высочайшаго повелѣнія I-й департаментъ Сената, пригласивъ директора Герольдіи Козодавлева, подробно обсудилъ возложенную на него задачу, разсмотрѣлъ законы, регламентирующіе положеніе Герольдіи, и во всеподданнѣйшемъ своемъ докладѣ [3]) констатировалъ, что Козодавлевъ достигнулъ несомнѣнныхъ успѣховъ: „часть дворянская приведена въ порядокъ, заведенъ трудами его гербовникъ, и онаго уже шесть частей составлено и Высочайшей конфирмаціи удостоено, списки дворянскіе возобновлены; и все прочее по сей части и вообще по Герольдіи, состоящей подъ его управленіемъ, устроено надлежащимъ образомъ". Поэтому I-й департаментъ не видѣлъ никакой надобности въ уничтоженіи существующей организаціи Герольдіи; онъ возстановлялъ должность герольдмейстера и въ то же время передавалъ канце-

---

[1]) П. С. З., 1800 г., № 19432. Арх. Сен., дѣла М. Ю., 1803 г., № 27 и 1829 г., № 81.
[2]) П. С. З., № 20608.
[3]) Арх. Сен. дѣла М. Ю., 1803 г., № 27 и 1829 г., № 81.

лярію Герольдіи, какъ входившую въ составъ канцеляріи Сената, министру юстиціи или генералъ-прокурору „яко главному директору канцеляріи Сената". Производство дѣлъ въ Герольдіи оставлялось на прежнихъ основаніяхъ съ тѣмъ только отличіемъ, что Общему собранію Сената должны были докладываться и дѣла о дворянскихъ родахъ, а не только дѣла о награжденіи чинами, какъ было раньше, и докладъ этихъ дѣлъ, для сокращенія порядка дѣлопроизводства, былъ возложенъ на чиновниковъ Герольдіи. Уже въ этомъ докладѣ I-го департамента встрѣчается опредѣленное указаніе на то затруднительное положеніе, въ какомъ очутилась Герольдія, такъ какъ ей пришлось бороться съ злоупотребленіями въ дворянскихъ депутатскихъ собраніяхъ. „Сенатъ изъ опыта дозналъ", говорится въ этомъ докладѣ, „что при разсмотрѣніи доказательствъ въ дворянскихъ депутатскихъ собраніяхъ, по нѣкоторымъ губерніямъ вкрались злоупотребленія и что многіе принимаемы были въ сословіе дворянъ, не имѣющіе ни малѣйшаго на то права и вопреки правиламъ дворянскою грамотою предписаннымъ, почему Сенатъ и находилъ себя нерѣдко принужденнымъ пересматривать дѣла дворянскихъ собраній и отбирать даже выданныя грамоты". А потому Сенатъ „и положилъ нынѣ губернскимъ предводителямъ дворянства и дворянскимъ депутатскимъ собраніямъ дать на замѣчаніе, что многіе изъ нихъ, уклоняясь отъ предписанныхъ въ Высочайше изданной 1785 г. апрѣля въ 21 день Грамотѣ правилъ, служащихъ основаніемъ для доказательствъ благороднаго происхожденія, принимаютъ за доказательство дворянства свидѣтельство двѣнадцати человѣкъ иногда и такихъ, дворянство коихъ подвержено сомнѣнію".

Изложенныя въ докладѣ I-го департамента правила, опубликованныя въ указѣ 4 февраля 1803 г., уничтожали званіе директора Герольдіи и регламентировали порядокъ веденія дворянскаго списка, выдачу дипломовъ, патентовъ и копій съ гербовъ, ревизію опредѣленій депутатскихъ собраній (въ случаѣ подачи на нихъ жалобъ) и представленіе по важнѣйшимъ изъ этихъ дѣлъ докладовъ Общему собранію Сената.

Затѣмъ, въ 1803 г. [1]) послѣдовало назначеніе третьяго товарища герольдмейстера.

---

[1]) П. С. З., 1803 г., № 20635.

Однако организація Герольдіи вскорѣ подверглась также нѣкоторому, хотя и незначительному, измѣненію, причемъ оно было вызвано тѣми недостатками, которые обнаружились въ ея дѣятельности. По установленному въ Герольдіи порядку, дѣла докладывались или Общему собранію Сената, гдѣ они пропускались министромъ юстиціи, или І-му департаменту, гдѣ они пропускались оберъ-прокуроромъ, или наконецъ разсматривались окончательно въ самой Герольдіи.

Среди дѣлъ послѣдней категоріи видное мѣсто занимала ревизія дворянскихъ депутатскихъ собраній. Сначала Герольдія ревизовала эти опредѣленія только въ томъ случаѣ, если на нихъ поступали жалобы въ Герольдію. Но затѣмъ, по Высочайше утвержденному 6 февраля 1828 г. мнѣнію Государственнаго Совѣта, Герольдія была обязана ревизовать всѣ опредѣленія депутатскихъ собраній, какъ бывшія, такъ и имѣющія состояться въ будущемъ. Такое расширеніе компетенціи Герольдіи было вызвано многочисленными злоупотребленіями депутатскихъ собраній, которыя и были, между прочимъ, причиной съ одной стороны учрежденія должности директора Герольдіи, при чемъ на сенатора Козодавлева было возложено исключительно наблюденіе за дѣлами дворянства, а съ другой — назначенія, по Высочайшему повелѣнію 17 декабря 1827 г., для ревизіи дѣлъ Герольдіи сенаторовъ Баранова и барона Палена. Эти сенаторы, обнаруживъ большія упущенія въ дѣлопроизводствѣ канцеляріи и по дворянской экспедиціи, довели объ этомъ до Высочайшаго свѣдѣнія и, между прочимъ, указывали на необходимость учрежденія для дѣлъ Герольдіи особаго департамента Сената. При этомъ они ссылались на то, что дѣла Герольдіи разсматриваются въ Общемъ собраніи и І-мъ департаментѣ Сената разными сенаторами и что такой порядокъ не гарантируетъ рѣшенія ихъ съ той точностью, правильностью и единообразіемъ, которыя можно встрѣтить въ другихъ департаментахъ Сената, разсматривающихъ только тѣ дѣла, которыя имъ поручены. Это предположеніе сенаторовъ доходило и до Государственнаго Совѣта, который однако отнесся къ нему отрицательно изъ за нѣкоторыхъ неудобствъ, „ибо составляя новое установленіе, оно поставило бы Герольдію въ отношенія, коихъ она прежде не имѣла“. Поэтому Государственный Совѣтъ рѣшилъ придерживаться прежняго порядка и, по бывшему примѣру, пре-

доставилъ главное управленіе дѣлами Герольдіи особому директору, возложивъ его обязанности на одного изъ сенаторовъ I-го департамента, „вмѣнивъ ему въ обязанность наблюдать за правильнымъ ходомъ дѣлъ въ самой Герольдіи и чтобы не останавливались они докладомъ въ Сенатѣ". Проектъ сенаторовъ, казалось, былъ похороненъ окончательно, потому что Государственный Совѣтъ передалъ его управлявшему Министерствомъ юстиціи, который долженъ былъ выработать положеніе о Герольдіи. Министръ юстиціи, статсъ-секретарь Дашковъ призналъ полезнымъ поручить наблюденіе за Герольдіей особому сенатору и представилъ положеніе о ней въ видѣ правилъ о раздѣленіи Герольдіи по экспедиціямъ и порядкѣ производства въ ней дѣлъ. Государственный Совѣтъ утвердилъ это положеніе, предоставилъ Дашкову привести его въ исполненіе, но уже высказался за то, чтобы завѣдываніе Герольдіей не поручалось особому сенатору, а оставалось бы въ прежнемъ положеніи. Согласно правиламъ, Высочайше утвержденнымъ 21 мая 1832 г. [1]), и штатамъ, Высочайше разсмотрѣннымъ 18 мая того же года [2]), Герольдія, по числу товарищей герольдмейстера, была раздѣлена на три экспедиціи, изъ которыхъ въ первой было положено два секретаря, а въ прочихъ по одному съ нужнымъ числомъ канцелярскихъ чиновниковъ и служителей. Дѣла Герольдіи раздѣлялись на три разряда: къ первому разряду были отнесены дѣла, которыя докладывались Общему собранію Сената, а именно отыскиваніе и сопричисленіе къ дворянству, гербы, производство въ чины и перемѣна фамилій, ко второму—тѣ дѣла, которыя докладывались I-му департаменту, а именно объ опредѣленіи на службу и увольненіи отъ нея и производствѣ въ чины въ виду назначенія на службу въ отдаленныя губерніи, о награжденіи орденами св. Владиміра и св. Анны по статуту, о принятіи въ подданство. Всѣ прочія дѣла, и въ томъ числѣ ревизія опредѣленій депутатскихъ собраній, удостовѣреніе о дворянствѣ по требованіямъ мѣстъ и лицъ, выдача свидѣтельства для поступленія въ службу и пр., составляли третій разрядъ и подлежали разсмотрѣнію и рѣшенію одной Герольдіи. Всѣ дѣла трехъ разрядовъ разсматривались

[1]) П. С. З., 1832 г., № 5387.
[2]) П. С. З., 1832 г., № 5376.

предварительно въ присутствіи герольдмейстера и всѣхъ его товарищей, и изъ нихъ дѣла первыхъ двухъ разрядовъ докладывались Сенату, а третьяго разряда заканчивались въ Герольдіи. За неправильное рѣшеніе отвѣчало все присутствіе вообще и производившій дѣло товарищъ герольдмейстера въ особенности.

По штатамъ 1832 г. [1]) на Герольдію назначено было 60.600 р. въ видѣ жалованья и 3.720 р. на мундиры и продовольствіе канцелярскихъ служителей.

10 апрѣля 1832 г. послѣдовалъ указъ о почетномъ гражданствѣ и дѣла о возведеніи въ это званіе были переданы также Герольдіи. Благодаря этому Герольдія была завалена дѣлами и статсъ-секретарь Дашковъ былъ вынужденъ войти въ Комитетъ Министровъ съ представленіемъ объ учрежденіи при 1-й экспедиціи Герольдіи особаго стола подъ названіемъ „временнаго". Комитетъ Министровъ согласился съ этимъ предположеніемъ министра юстиціи и его положеніе было утверждено 27 сентября 1832 г. [2]). Однако вскорѣ пришлось опять усиливать составъ той же 1-й экспедиціи, потому что въ ея вѣдѣніе были переданы дѣла о дворянствѣ возвращенныхъ отъ Польши губерній, и разборъ дѣлъ о шляхтѣ. 20-мъ пунктомъ Именного Высочайшаго указа, даннаго Сенату 19 октября 1831 г. [3]), на Министерство юстиціи было возложено порученіе представить Государю о нужныхъ мѣрахъ къ скорѣйшему окончанію въ Герольдіи разбора доказательствъ, поступившихъ отъ именующихъ себя шляхтой. Комитету Министровъ пришлось по положенію, Высочайше утвержденному 19 іюня 1834 г. [4]), удовлетворить ходатайство министра юстиціи объ учрежденіи въ 1-й экспедиціи второго временнаго стола изъ одного секретаря, 2 помощниковъ, протоколиста и 12 канцелярскихъ служителей. Въ новый столъ должны были поступать всѣ дѣла о дворянскомъ происхожденіи шляхты, при чемъ на производство и окончаніе этихъ дѣлъ былъ назначенъ двухгодичный срокъ.

Въ 1836 г. очередь дошла и до 2-й экспедиціи, когда при ней былъ учрежденъ временный столъ на одинъ годъ для уско-

[1]) Арх. Сен., дѣло М. Ю., 1829 г., № 81.
[2]) П. С. З., 1832 г., № 5618.
[3]) П. С. З., 1831 г., № 4869.
[4]) П. С. З., 1834 г., № 7198.

ренія разрѣшенія накопившихся представленій о производствѣ въ чины, которымъ не было дано движенія съ момента составленія новаго положенія, т. е. съ 25 іюля 1834 г. [1]).

Существованіе всѣхъ этихъ временныхъ столовъ было продолжено на то же время, на какое они были первоначально учреждены, по Высочайше утвержденному 19 іюня 1834 г. положенію Комитета Министровъ и Высочайшему повелѣнію 20 мая 1837 г. [2]).

Однако, вскорѣ стало ясно, что дѣятельность Герольдіи нисколько не уменьшается, а напротивъ все расширяется. Правда, дѣла о почетномъ гражданствѣ стали разрѣшаться гораздо быстрѣе, но за то въ производствѣ дѣлъ о дворянствѣ произошла заминка, и дѣлъ стало поступать больше, чѣмъ могло быть разрѣшено. Причину этого слѣдуетъ искать въ Высочайше утвержденномъ 20 апрѣля 1834 г. мнѣніи Государственнаго Совѣта, которымъ повелѣно было произвести общую ревизію дворянскихъ депутатскихъ собраній посредствомъ особыхъ комиссій. Эти комиссіи находились подъ надзоромъ и ревизіей Герольдіи и внесли въ нее массу представленій; затѣмъ не мало протестовъ на дѣйствія этихъ комиссій поступило и отъ губернскихъ прокуроровъ. Кромѣ того, повидимому, въ Сенатѣ создалась такая практика, что въ вакантное время Общее собраніе вовсе не разсматривало дѣлъ о правахъ на дворянство и возведеніи въ это достоинство, а также о производствѣ въ чины, и отъ этого конечно и происходило замедленіе и накопленіе дѣлъ. Поэтому министръ юстиціи испросилъ въ 1838 г. Высочайшее повелѣніе о томъ, чтобы герольдмейстеръ докладывалъ эти дѣла въ вакантное время, а производство ихъ шло-бы своимъ порядкомъ безостановочно [3]). Вторая экспедиція Герольдіи могла справляться со всей массой дѣлъ только при помощи временнаго стола. Такой наплывъ дѣлъ вполнѣ понятенъ, если вспомнить, что въ это время значительно увеличилось число чиновниковъ, получившихъ права на штабъ-офицерскіе чины, и вновь было установлено различіе въ производствѣ по происхожденію, воспитанію и разряду, присвоенному мѣсту.

---

[1]) П. С. З., 1836 г., № 9297.
[2]) П. С. З., 1837 г., № 10257.
[3]) П. С. З., № 11271.

Благодаря учрежденію временныхъ столовъ, составъ Герольдіи достигъ довольно внушительныхъ цифръ; въ ней числилось 58 лицъ, которымъ было положено 39.890 р. жалованья.

Такой усиленный штатъ Герольдіи былъ сохраненъ по Высочайше утвержденному 11 февраля 1838 г. положенію Комитета Министровъ, которымъ временный столъ 2-й экспедиціи (о производствѣ въ чины) обращался въ постоянный, а къ временному столу и протоколу при 1-й экспедиціи (дворянской) прибавлялся еще столъ и изъ нихъ образовывалась особая временная экспедиція, подъ управленіемъ особаго товарища герольдмейстера, срокомъ на 5 лѣтъ, для производства дѣлъ о дворянствѣ и повѣрки ревизіонныхъ комиссій въ западныхъ губерніяхъ; столъ первой экспедиціи, завѣдывавшій дѣлами о почетномъ гражданствѣ, присоединялся къ 3-й экспедиціи (объ опредѣленіи и увольненіи чиновниковъ), которая была не такъ обременена дѣлами [1]). Благодаря такимъ мѣрамъ, при всѣхъ 4 экспедиціяхъ Герольдіи (трехъ постоянныхъ и одной временной) образовалось по два секретарства и состояло четыре товарища герольдмейстера. И все таки, несмотря на такое усиленіе состава канцеляріи, Герольдія съ трудомъ справлялась со своими дѣлами, поступавшими въ особенно большомъ количествѣ изъ ревизіонныхъ комиссій: къ 1839 г. такихъ дѣлъ накопилось до 18.000. Министру юстиціи ничего не оставалось дѣлать, какъ опять войти въ Комитетъ Министровъ съ ходатайствомъ о новомъ усиленіи состава Герольдіи. По Высочайше утвержденному 28 апрѣля 1839 г. положенію Комитета Министровъ [2]), при Герольдіи была учреждена, кромѣ существующей временной экспедиціи и протокола для дворянскихъ дѣлъ, еще одна экспедиція и изъ нихъ двухъ было образовано отдѣльное присутствіе, подъ названіемъ временнаго присутствія Герольдіи, которое состояло изъ особаго предсѣдателя, двухъ товарищей и четырехъ секретарствъ, съ протоколомъ. Это присутствіе учреждалось на 7 лѣтъ и ему было поручено разбирать всѣ поступившія и могущія поступать дѣла ревизіонныхъ комиссій, а также депутатскихъ собраній.

[1]) П. С. З., 1838 г., № 10967.
[2]) П. С. З., 1839 г., № 12280.

Благодаря такому усиленію штата Герольдіи, расходъ на нее достигалъ 29.199 р. 67 коп. [1]), а на временное присутствіе 20.387 р. 81 коп.

Однако, такая организація Герольдіи, видимо, не могла ни обезпечить правильнаго хода дѣлъ, ни устранить различныхъ упущеній. По крайней мѣрѣ, управлявшій Министерствомъ юстиціи д. т. с. Лонгиновъ, производившій въ началѣ 1840 г. ревизію дѣлопроизводства Герольдіи, вошелъ къ Государю Императору съ



Съ рис. тушью Сабата 1824 г.

Зданіе Сената и памятникъ Петру I.

всеподданнѣйшимъ докладомъ, гдѣ развивалъ мысль о преобразованіи Герольдіи въ особый департаментъ Сената. Государь, одобривъ эту мысль, передалъ докладъ для дальнѣйшихъ соображеній министру юстиціи. Послѣдній въ томъ-же 1840 г. представилъ всеподданнѣйшій докладъ, гдѣ и указалъ цѣлый рядъ недостатковъ въ дѣлопроизводствѣ Герольдіи. Такъ, прежде всего, имъ была отмѣчена медленность въ производствѣ дѣлъ, которыя должны были оканчиваться по докладамъ Герольдіи въ Сенатѣ: эта

[1]) Въ составъ Герольдіи входилъ герольдмейстеръ, три его товарища, 6 секретарей, 5 старшихъ помощниковъ, 6 младшихъ помощниковъ, 1 протоколистъ, 1 регистраторъ, 1 экзекуторъ, 1 архиваріусъ, 3 живописца для рисованія дипломовъ и гербовъ, 3 чистописца, 10 канцелярскихъ служителей высшаго оклада, 14—средняго, 25—низшаго.

медленность, и притомъ совершенно безполезная, обусловливалась предварительнымъ докладомъ ихъ присутствію Герольдіи. Затѣмъ, по тѣмъ дѣламъ, которыя поступали прямо въ Общее собраніе, частныя лица не могли приносить всеподданнѣйшихъ жалобъ, если опредѣленія Герольдіи признавались ими неправильными, а между тѣмъ такія неправильности и ошибки были вполнѣ возможны и въ производствѣ дѣлъ и при ихъ докладѣ, потому что на разсмотрѣніе дѣлъ поступало очень много, а присутственные дни въ Общемъ собраніи бывали сравнительно рѣдко; кромѣ того, повѣрка во всѣхъ подробностяхъ заключеній Герольдіи оказывалась очень затруднительной. Само собой разумѣется, при такихъ условіяхъ Герольдія разрѣшала дѣла такъ, какъ ей заблагоразсудится, а ея отвѣтственность покрывалась опредѣленіями Сената. Министръ юстиціи, пропускавшій эти опредѣленія, не могъ гарантировать ихъ правильности, потому что департаменту Министерства юстиціи, имѣвшему много другихъ и важныхъ своихъ занятій, совершенно было не подъ силу заниматься тщательной повѣркой всѣхъ послужныхъ списковъ чиновниковъ, представляемыхъ по всему государству. Точно такое же отношеніе къ дѣламъ Герольдіи замѣчалось и у І-го департамента Сената, который имѣлъ самую широкую и разнообразную компетенцію.

Наконецъ, были крупные недостатки и въ разрѣшеніи тѣхъ дѣлъ, которыя оканчивались въ Герольдіи.—Какъ коллегія, Герольдія являлась учрежденіемъ второй инстанціи, и тѣмъ не менѣе она посылала указы совершенно равноправнымъ ей депутатскимъ собраніямъ и ревизіоннымъ комиссіямъ. Однако, Герольдіи не было дано власти надъ этими учрежденіями, потому что о найденныхъ въ ихъ дѣйствіяхъ безпорядкахъ она должна была докладывать Сенату. Если въ Сенатъ поступали жалобы на рѣшенія Герольдіи, то канцелярія Герольдіи докладывала дѣла въ Общемъ собраніи. Такимъ образомъ для частныхъ лицъ совершенно исчезала гарантія правильнаго и безупречнаго производства дѣла. Далѣе, Герольдія имѣла право сама отказывать въ дворянствѣ и почетномъ гражданствѣ и въ то же время должна была докладывать Сенату объ утвержденіи въ этихъ званіяхъ. Въ такой постановкѣ дѣла крылось много важныхъ неудобствъ, а главнымъ образомъ заключалось отступленіе отъ общаго порядка и раздробленіе однородныхъ дѣлъ: случалось, что изъ родныхъ братьевъ одинъ утверждался въ дворянскомъ достоин-

ствѣ Сенатомъ по докладу Герольдіи, а другой получалъ отказъ. Кромѣ того, Герольдія, разрѣшая окончательно вопросъ о личныхъ правахъ дворянскаго сословія, въ своихъ постановленіяхъ не подчинялась надзору прокурора.

Всѣ эти обстоятельства убѣждали министра юстиціи въ необходимости учрежденія новаго департамента Сената подъ названіемъ департамента Герольдіи и присвоенія герольдмейстеру правъ и обязанностей оберъ-прокурора. Такая реформа, по мнѣнію министра юстиціи, должна была обезпечить скорѣйшее разсмотрѣніе дѣлъ, которыя докладывались Сенату, потому что отпадала необходимость ихъ вторичнаго слушанія и рѣшенія. Дѣятельность Общаго собранія и I-го департамента должна была сдѣлаться болѣе продуктивной и самое разсмотрѣніе дѣлъ—болѣе подробнымъ и единообразнымъ. Пропускъ опредѣленія былъ бы возложенъ на лицо, обладающее правами и обязанностями оберъ-прокурора и имѣющее власть надъ канцеляріей, что̀ обезпечило бы вѣрность докладовъ. На рѣшеніе могла бы быть допущена подача всеподданнѣйшей просьбы, которая разсматривается въ Общемъ собраніи. Дѣла объ утвержденіи правъ на дворянство отойдутъ къ высшей судебной власти—Сенату, а онъ, по общему порядку, имѣетъ надзоръ за правильностью рѣшеній вторыхъ инстанцій. Тогда и депутатскія собранія и ревизіонныя комиссіи будутъ дѣйствовать съ бо́льшимъ вниманіемъ подъ непосредственнымъ наблюденіемъ Сената.

Представленіе министра юстиціи было разсмотрѣно Государемъ Императоромъ, который изъявилъ на него свое согласіе. Вслѣдствіе этого въ Министерствѣ юстиціи были выработаны новыя правила дѣлопроизводства Герольдіи, утвержденныя Государемъ 7 декабря 1841 г. [1]). Эти правила отразились вполнѣ благотворно на ходѣ дѣлъ Герольдіи, особенно по производству въ чины. Дѣла о дворянствѣ также получили болѣе быстрое движеніе, а дѣлопроизводители были избавлены отъ составленія записокъ изъ дѣлъ, рѣшаемыхъ самою Герольдіей, и журнальныхъ статей по каждой бумагѣ, не относящейся до существа дѣла. Но улучшеніе дѣлопроизводства все же не могло устранить коренного недостатка положенія Герольдіи — неопредѣленности ея

[1]) П. С. З., 1841 г., № 15105.

правъ и полнаго отсутствія всякаго надзора за ея рѣшеніями. Реорганизація Герольдіи становилась еще болѣе необходимой потому, что въ сентябрѣ 1846 г. при I-мъ отдѣленіи Собственной Его Императорскаго Величества канцеляріи былъ учрежденъ особый Инспекторскій департаментъ гражданскаго вѣдомства, къ компетенціи котораго были отнесены дѣла, производившіяся раньше въ Герольдіи. Этотъ департаментъ долженъ былъ начать дѣйствовать съ 1 января 1847 г. и послѣ его открытія, согласно пункту 5-му Именного указа, министръ юстиціи долженъ былъ войти въ установленномъ порядкѣ съ представленіемъ о преобразованіи тѣхъ экспедицій Герольдіи, въ которыя поступали дѣла, перешедшія въ завѣдываніе Инспекторскаго департамента [1]).

Вопросъ объ образованіи, въ составѣ Сената, особаго департамента Герольдіи сталъ на твердую почву лишь тогда, когда Государю Императору въ концѣ 1846 г. была доложена министромъ юстиціи особая записка, въ которой былъ данъ краткій перечень распоряженій по Министерству юстиціи съ 1840 г. по 1846 г. Тогда-то Государь повелѣлъ имѣть въ виду при преобразованіи Герольдіи, чтобы дѣла о возведеніи въ дворянство или признаніи въ немъ разсматривались въ особомъ отдѣльномъ департаментѣ Сената. По мнѣнію министра юстиціи, изложенному въ указанной выше запискѣ, необходимость учрежденія такого департамента вызывалась слѣдующими соображеніями. Образованіе Инспекторскаго департамента гражданскаго вѣдомства ограничило дѣятельность Герольдіи разсмотрѣніемъ только однихъ дворянскихъ дѣлъ. Въ Сенатъ, однако, будетъ поступать много такихъ дѣлъ, которыя возникнутъ послѣ внесенія въ Герольдію Министерствомъ внутреннихъ дѣлъ списковъ тѣхъ жителей западныхъ губерній, которые принадлежатъ къ 1-му разряду шляхты, но не представили въ срокъ требуемыхъ документовъ, удостовѣряющихъ ихъ дворянство. Эти списки, съ мнѣніемъ мѣстныхъ генералъ-губернаторовъ и министра внутреннихъ дѣлъ о правахъ этихъ лицъ на дворянское достоинство, должны разсматриваться въ Сенатѣ. Кромѣ того, Общему собранію нужно будетъ разрѣшать много жалобъ на рѣшенія Герольдіи, которая окончательно ревизуетъ

[1]) П. С. З., 1846 г., № 20401.

съ каждымъ годомъ все бо̀льшее число дѣлъ: это отвлечетъ Общее собраніе отъ непосредственной его обязанности—разсмотрѣнія дѣлъ, переходящихъ въ него за разногласіемъ въ департаментахъ, по случаю возбуждаемыхъ законодательныхъ вопросовъ или по Высочайшимъ повелѣніямъ. Въ проектируемый департаментъ Сената предполагалось передать дѣлопроизводство по Высочайшимъ приказамъ по гражданскому вѣдомству, а также опредѣленіе къ должностямъ ниже VI класса и увольненіе отъ нихъ чиновниковъ, утвержденіе которыхъ зависитъ отъ Сената.

Въ представленіи своемъ въ Государственный Совѣтъ, препровожденномъ въ ноябрѣ 1847 г., министръ юстиціи подробно останавливался на опредѣленіи состава новаго департамента, компетенціи его и отдѣльныхъ его экспедицій, порядкѣ производства дѣлъ, пространствѣ власти и порядкѣ сношенія.

Относительно состава, министръ юстиціи предполагалъ раздѣлить департаментъ на 3 экспедиціи и ввести въ составъ департамента 4 сенаторовъ. Герольдмейстеру присваивались права и обязанности оберъ-прокурора, а тремъ его товарищамъ – оберъ-секретарей Сената. Впрочемъ, старыя ихъ названія сохранялись. Прочимъ чинамъ канцеляріи присваивались права и обязанности тѣхъ же чиновъ канцеляріи Сената. При этомъ, въ виду важности обязанностей, лежащихъ на герольдмейстерѣ, министръ юстиціи призналъ необходимымъ назначить одного чиновника за герольдмейстерскимъ столомъ на правахъ чиновниковъ за оберъ-прокурорскимъ столомъ въ департаментахъ Сената. Что касается канцеляріи департамента, то министръ юстиціи вносилъ цѣлый рядъ измѣненій [1]).

Затѣмъ министръ предполагалъ учредить особое учено-техническое секретарство. Послѣднее должно было пополнить существенный пробѣлъ дѣятельности Герольдіи. Герольдіи, по закону, поручалось изготовлять къ Высочайшему подписанію разные акты и гербы. Государь нѣсколько разъ обращалъ вниманіе на неудовлетворительность ихъ отдѣлки; поэтому министръ

[1]) Къ экзекутору опредѣляется помощникъ, на правахъ младшаго помощника секретаря, съ двумя писцами и два писца къ протоколисту; къ герольдмейстеру назначается штатный чиновникъ въ качествѣ письмоводителя, на правахъ старшаго помощника секретаря, съ двумя писцами; увеличивается штатъ архива Герольдіи; архиваріусу, имѣющему только 2 писцовъ, прибавляется его штатный помощникъ на правахъ младшаго помощника секретаря.

предполагалъ передать завѣдываніе этой частью лицу, знающему геральдику, секретарю, которому должны быть даны 2 помощника (старшій и младшій), свѣдущіе въ геральдикѣ, съ правами и обязанностями прочихъ секретарей и помощниковъ секретарей, и по три живописца и чистописца. На содержаніе Департамента Герольдіи министръ юстиціи испрашивалъ у Государственнаго Совѣта 38.142 р. 56 к. сер., т. е. менѣе суммы, отпускавшейся изъ государственнаго казначейства на Герольдію и ея временное присутствіе (49.587 р. 48 к.).

Эта сумма не встрѣтила возраженій ни со стороны Департамента законовъ, ни Общаго собранія Государственнаго Совѣта, которое въ засѣданіи 15 декабря 1847 г. и приняло заключеніе департамента.

Но Государю Императору благоугодно было на меморіи этого Общаго собранія собственноручно начертать слѣдующее: „Не могу согласиться на это предложеніе. Безпорядокъ и совершенный хаосъ, существовавшій въ Герольдіи по завѣдыванію служащими по гражданской службѣ, заставилъ Меня взять отъ оной сію часть дѣлъ и образовать Инспекторскій департаментъ съ значительной новой издержкой; но цѣль достигнута: порядокъ, отчетность замѣнили безпечность и злоупотребленія разнаго рода. Симъ переводомъ дѣлъ обязанности Герольдіи значительно сократились, и Я не вижу никакой уважительной причины вновь увеличивать расходы съ преобразованіемъ Герольдіи въ департаментъ Сената, потому, соглашаясь на сіе переименованіе, желаю чтобъ расходъ на содержаніе былъ уменьшенъ въ соразмѣрности съ уменьшеніемъ дѣлъ и обязанностей, снятыхъ съ Герольдіи“.

Въ виду такой Монаршей воли, министръ юстиціи статсъ-секретарь графъ Панинъ составилъ новый штатъ департамента Герольдіи и вошелъ въ Государственный Совѣтъ съ новымъ представленіемъ, въ которомъ расходы по содержанію департамента опредѣлялись въ 33.501 р. 41 к., т. е. менѣе противъ первоначальнаго штата на 4.641 р. 15 коп., но болѣе той суммы, въ какую обходилось содержаніе Герольдіи (за исключеніемъ временного ея присутствія) на 4.301 р. 74 коп.

Департаментъ законовъ Государственнаго Совѣта разсмотрѣлъ этотъ штатъ и призналъ, что дальнѣйшее уменьшеніе

расходовъ на содержаніе Герольдіи, преобразованной въ департаментъ Сената, невозможно, и потому высказался за утвержденіе представленія министра. Это заключеніе департамента было повергнуто предсѣдательствующимъ въ Государственномъ Совѣтѣ графомъ Левашовымъ на Высочайшее благовозрѣніе. Въ своемъ всеподданнѣйшемъ докладѣ графъ Левашовъ объяснялъ, по поводу замѣчанія Государя Императора относительно безпорядка и упущеній по производству дѣлъ въ Герольдіи, что они „не мало происходили и отъ недостаточности ея штата, доказательствомъ чего можетъ служить учрежденіе временного присутствія Герольдіи, стоившее ежегодно болѣе 20 т. р., и преобразованіе нѣкоторыхъ частей Герольдіи въ Инспекторскій департаментъ, съ назначеніемъ по штату 48.299 р., тогда какъ все содержаніе Герольдіи обходилось въ 29 тысячъ рублей съ небольшимъ". Затѣмъ, графъ Левашовъ, ссылаясь на представленный министромъ юстиціи расчетъ, указывалъ, что число всѣхъ дѣлъ, производившихся въ Герольдіи до учрежденія Инспекторскаго департамента, достигало 16.540, причемъ въ Инспекторскій департаментъ отошло до 3.850 дѣлъ. Тѣмъ не менѣе число дѣлъ, которыя должны разсматриваться Департаментомъ Герольдіи, достигнетъ прежней цифры—16 т. въ годъ, такъ какъ ему придется имѣть дѣло съ 3.730 дѣлами по представленіямъ губернскихъ депутатскихъ собраній, возвращеннымъ временнымъ присутствіемъ Герольдіи для дополненія.

Государю Императору благоугодно было одобрить преобразованіе Герольдіи на основаніяхъ, которыя были указаны министромъ юстиціи, и утвердить пересоставленный имъ штатъ департамента [1]). Открытіе департамента состоялось 12 іюля 1848 г. [2]).

Согласно Всемилостивѣйше утвержденному 12 мая 1848 г. штату Департамента Герольдіи, послѣдній состоялъ изъ 90 лицъ.

Что касается состава самого Департамента Герольдіи, то для присутствованія въ немъ должны были назначаться, съ Высочайшаго соизволенія, четыре сенатора изъ тѣхъ департаментовъ Сената, гдѣ ихъ имѣется болѣе четырехъ. Самый департаментъ

[1]) П. С. З., № 22269. Дѣло II отдѣленія Собственной Его Императорскаго Величества канцеляріи, 1848 г., № 126.

[2]) П. С. З., № 22578.

вводился въ составъ Перваго общаго собранія Сената, которое и называлось Общимъ собраніемъ первыхъ трехъ департаментовъ и Департамента Герольдіи. Герольдмейстеру присваивались права и обязанности оберъ-прокурора, тремъ его товарищамъ — оберъ-секретарей, а прочимъ чинамъ канцеляріи Герольдіи—чиновъ канцеляріи Сената. Департаментъ Герольдіи рѣшаетъ окончательно всѣ дѣла, входящія въ компетенцію Герольдіи, кромѣ дѣлъ, требующихъ Высочайшаго разрѣшенія и утвержденія. Департаментъ пересматриваетъ, въ случаѣ жалобъ, прежнія рѣшенія Герольдіи такимъ же порядкомъ, въ какомъ они пересматривались раньше Общимъ собраніемъ Сената.

Что касается распредѣленія дѣлъ, то 1-й и 2-й экспедиціямъ были поручены дѣла о дворянствѣ, о почетныхъ титулахъ и о перемѣнѣ фамилій, а 3-ей—дѣла по составленію гербовниковъ дворянскихъ родовъ и городового гербовника, сочиненію гербовъ, приготовленію грамотъ, дипломовъ и копій съ гербовъ и родословныхъ, веденію списка дворянамъ и лицамъ, лишеннымъ дворянскаго достоинства, о почетномъ гражданствѣ, о выдачѣ патентовъ на чины, о награжденіи пенсіями чиновниковъ, вышедшихъ въ отставку до 1 января 1828 г., объ опредѣленіи къ должностямъ ниже VI класса, утвержденіе въ которыхъ зависитъ отъ Сената, и по исполненію Высочайшихъ приказовъ по гражданскому вѣдомству. На оберъ-прокуроровъ возлагалось составленіе для адресъ-календаря списка чиновниковъ, служащихъ по вѣдомству Сената, и отсылка его въ установленное время въ министерство народнаго просвѣщенія [1]).

Однако не прошло и 17 лѣтъ, какъ въ 1857 г. при Департаментѣ Герольдіи было учреждено новое отдѣленіе по гербовой части, которое въ сущности представляло то учено-техническое секретарство [2]), которымъ министру юстиціи пришлось пожертвовать въ 1848 г. при пересоставленіи штата Департамента Герольдіи. Причины возникновенія этого отдѣленія были описаны министромъ юстиціи въ его представленіи Государственному

[1]) Въ 1867 г. изданіе адресъ-календаря было передано изъ вѣдѣнія министерства народнаго просвѣщенія (Академіи Наукъ) въ вѣдѣніе Департамента Герольдіи (П. С. З., № 44122).

[2]) П. С. З., № 31975. Дѣла Гос. Сов. по Деп. экон. и зак., 1856 г. № 286 и 1857 г. № 101.

Совѣту. Еще Императоръ Николай I, говорилось въ этомъ представленіи, обратилъ вниманіе на то, что гербы, выдаваемые частнымъ лицамъ и проектируемые для областей, губерній и городовъ, составляются не по правиламъ геральдики, и поручилъ черезъ министра Императорскаго Двора, въ видѣ опыта, помощнику начальника 2 отдѣленія Эрмитажа н. с. Кене составить, сообразно требованіямъ науки, проекты герба Имперіи, гербовъ Членовъ Августѣйшей Фамиліи и губерній. Эти проекты были одобрены Императорами Николаемъ I и Александромъ II, и послѣ этого н. с. Кене выработалъ положеніе объ особомъ чиновникѣ, который бы занимался сочиненіемъ и исправленіемъ всякаго рода гербовъ, сообразно требованіямъ науки. По Высочайшему повелѣнію, для обсужденія этого предположенія былъ назначенъ особый комитетъ изъ статсъ-секретаря графа Блудова, министра Императорскаго Двора и министра юстиціи, который и выработалъ положеніе объ учрежденіи при Департаментѣ Герольдіи особаго геральдическаго отдѣленія, содержаніе котораго должно было обойтись въ 4.229 р. 3 к. сер. въ годъ. Во главѣ этого отдѣленія предполагалось поставить особаго начальника, назначаемаго Высочайшимъ приказомъ, по представленіямъ министра юстиціи съ согласія министра Императорскаго Двора. На эту должность должно было избираться лицо, основательно знающее „геральдику, исторію россійскихъ и иностранныхъ орденовъ и знаки оныхъ, древніе славянскіе и прочіе старинные костюмы и вообще археологію среднихъ вѣковъ, чтобы давать по симъ предметамъ, въ случаѣ офиціальныхъ запросовъ, надлежащія свѣдѣнія“. Ему присваивалось названіе старшаго товарища герольдмейстера и ему положено было состоять по должности въ V классѣ. Состоя въ вѣдомствѣ министерства юстиціи, онъ въ то же время по вопросамъ геральдическимъ, относящимся къ Императорской Фамиліи и Двору, долженъ былъ состоять въ непосредственномъ подчиненіи къ министру Императорскаго Двора: всѣ порученія относительно составленія гербовъ и эмблемъ для Особъ Императорскаго Дома онъ обязанъ былъ получать непосредственно отъ министра Двора, и ему же представлять свои заключенія, проекты, рисунки и пр. Къ обязанностямъ начальника отдѣленія, кромѣ изображенія гербовъ, относилось „составленіе библіотеки геральдическихъ сочиненій, въ особенности до Россіи касающихся, архивъ родословныхъ и

другихъ документовъ, имѣющихъ связь съ его занятіями, равно коллекціи слѣпковъ съ древнихъ россійскихъ и иностранныхъ государственныхъ печатей и предметовъ до геральдики относящихся и быть редакторомъ геральдическихъ сочиненій въ случаѣ изданія оныхъ отъ правительства". Кромѣ того, къ обязанности начальника относилось наблюденіе за тѣмъ, чтобы изображеніе государственной печати было соотвѣтственнымъ Высочайше утвержденному рисунку -впрочемъ, это полномочіе было уничтожено впослѣдствіи при разсмотрѣніи дѣла въ Государственномъ Совѣтѣ. Въ помощь начальнику отдѣленія предполагалось назначить двухъ чиновниковъ изъ числа состоящихъ за оберъ-прокурорскимъ столомъ. Всѣ эти предположенія были разсмотрѣны въ Соединенныхъ департаментахъ экономіи и законовъ, которые внесли въ нихъ нѣкоторыя измѣненія. Такъ, они признали болѣе удобнымъ назвать новое отдѣленіе не геральдическимъ, а гербовымъ. Затѣмъ начальникъ отдѣленія былъ названъ не старшимъ товарищемъ герольдмейстера, а управляющимъ отдѣленіемъ на томъ основаніи, что въ противномъ случаѣ, по общимъ правиламъ службы, онъ былъ бы обязанъ, при отсутствіи герольдмейстера, исправлять и его должность, тогда какъ „соединеніе необходимыхъ для того знаній съ тѣми обширными и совершенно спеціальными свѣдѣніями, которыя требуются отъ геральдики, не всегда въ одномъ лицѣ возможно". Эти заключенія были одобрены Общимъ собраніемъ Совѣта. Штатъ гербоваго отдѣленія былъ утвержденъ 10 іюня 1857 года.

Въ 1858 году послѣдовало дальнѣйшее расширеніе штатовъ департамента Герольдіи, вызванное упраздненіемъ Инспекторскаго департамента гражданскаго вѣдомства. Такъ, по § 10 Именного Высочайшаго указа 6 іюня 1858 г. [1]) на Сенатъ было возложено опредѣленіе на службу иностранцевъ, а также лицъ, поступающихъ на учебныя должности изъ податного состоянія. Согласно § 12, Департаменту Герольдіи были переданы дѣла по производству въ чины, а по § 17—и обязанность веденія списка лицъ первыхъ четырехъ классовъ.

На основаніи Высочайше утвержденнаго 6 іюня 1858 г. дополнительнаго штата Департамента Герольдіи, была учреждена

---

[1]) П. С. З., № 33261.

еще одна должность товарища герольдмейстера и 6 добавочныхъ штатныхъ чиновниковъ [1]).

Введеніе въ дѣйствіе Судебныхъ уставовъ 1864 г. не могло не отразиться на штатѣ канцеляріи Департамента Герольдіи.

Въ 1868 году, по Высочайше утвержденному 3 іюля мнѣнію Государственнаго Совѣта [2]), былъ утвержденъ временный штатъ канцеляріи Общаго собранія первыхъ трехъ департаментовъ и Департамента Герольдіи.

Въ 1888 году, по Высочайше утвержденному 30 марта мнѣнію Государственнаго Совѣта [3]), состоялось упраздненіе III-го департамента Сената, а вмѣстѣ съ тѣмъ были измѣнены и штаты канцелярій Второго общаго собранія, департаментовъ судебныхъ, Межевого, съ состоящей при немъ чертежною, и Герольдіи, а также Сенатскаго архива [4]).

Измѣненіе въ штатѣ Департамента Герольдіи выразилось въ увеличеніи жалованья чинамъ канцеляріи Департамента Герольдіи, которое было значительно меньше жалованья чиновъ оберъ-прокурорскаго надзора и канцелярій кассаціонныхъ, I-го и II-го департаментовъ. Такъ, оберъ-прокуроръ Департамента Герольдіи получалъ 5.500 р. (вмѣсто 7.000 р. въ указанныхъ выше департаментахъ), товарищи оберъ-прокуроровъ—3.000 р. (вмѣсто 4.500 р.) и пр. Такое увеличеніе жалованья мотивировалось министромъ юстиціи тѣмъ, что существовавшая до сихъ поръ разница въ окладахъ не могла быть оправдана рѣшительно ничѣмъ, такъ какъ занятія и работа чиновъ оберъ-прокурорскаго надзора и канцелярій въ судебныхъ департаментахъ и Департаментѣ Герольдіи были такъ же трудны, обширны и требовали такой же опытности и такихъ же познаній, какъ и въ Кассаціонныхъ, I и II департаментахъ. Министру юстиціи, по сношеніи съ министромъ финансовъ, удалось добиться увеличенія оклада герольдмейстера до 6.000 р., его товарищей—до 4.500 р., секретарей—до 1.400 р., помощниковъ секретарей—до 800 р.

---

[1]) 2 секретарей, 2 старшихъ помощниковъ секретарей, 2 младшихъ помощниковъ секретарей. Общій расходъ достигъ 8.302 р. 32 к.

[2]) П. С. З., № 46078.

[3]) П. С. З., № 5097.

[4]) Дѣло Гос. Сов. по Деп. гражд., 1888 г., № 24.

Послѣ 1888 г. оберъ-прокурорскій надзоръ и канцелярія Департамента Герольдіи состояли изъ 32 лицъ, а общій расходъ на Герольдію равнялся 53.022 р. 24 к.

Въ такомъ видѣ штатъ Департамента Герольдіи просуществовалъ до 1893 года. Въ декабрѣ 1892 г. министръ юстиціи вошелъ въ Государственный Совѣтъ съ представленіемъ, въ которомъ онъ ходатайствовалъ объ установленіи постояннаго штата Департамента Герольдіи [1]). Министръ указывалъ, что въ Сенатѣ установлены постоянные штаты канцелярій только одного I-го департамента и Перваго общаго собранія. На содержаніе же остальныхъ департаментовъ Сената прежняго устройства (въ томъ числѣ и Департамента Герольдіи), а также Второго общаго собранія, черезъ каждые два—три года ассигнуются временные кредиты, которые, согласно праву, предоставленному министру юстиціи закономъ 10 мая 1865 г., распредѣляются имъ между канцеляріями отдѣльныхъ департаментовъ и Второго общаго собранія Сената. Если судебные департаменты Сената лишены постоянныхъ штатовъ вслѣдствіе финансовыхъ затрудненій и замедленія въ распространеніи судебной реформы, то по отношенію къ Департаменту Герольдіи соображеніе послѣдняго рода не должно имѣть никакого значенія, потому что дѣятельность этого департамента находится внѣ всякой связи съ распространеніемъ судебной реформы и законоположеній 12 іюля 1889 г., которыя не даютъ возможности опредѣлить точно, ни личнаго состава, ни размѣра необходимыхъ канцелярскихъ средствъ Судебныхъ, Межевого и II-го департаментовъ Сената. Поэтому установленіе штата Департамента Герольдіи является, по мнѣнію министра юстиціи, вполнѣ своевременнымъ. Но прежде всего министръ признавалъ необходимымъ, чтобы содержаніе чиновъ канцеляріи Департамента Герольдіи было уравнено съ тѣми окладами, которые опредѣлены для соотвѣтствующихъ должностныхъ лицъ Перваго и Второго департаментовъ, тѣмъ болѣе, что дѣла Департамента Герольдіи подчинены вѣдѣнію того же Общаго собранія, въ которое поступаютъ и дѣла этихъ двухъ департаментовъ, труды же, лежащіе на оберъ-прокурорскомъ надзорѣ и канцеляріи департамента, такъ же значительны и сложны, какъ и въ этихъ департаментахъ.

[1]) Представленіе министра юстиціи отъ 3 декабря 1892 г. за № 30081 (Дѣло Гос. Сов. по Деп. гражд., 1892 г., № 153. П. С. З., № 9240.

Переходя затѣмъ къ отдѣльнымъ должностямъ, министръ высказался за установленіе должности товарища герольдмейстера, который долженъ помогать герольдмейстеру въ направленіи дѣлъ, поступающихъ въ канцелярію департамента, просмотрѣ опредѣленій и журналовъ департамента и предъявленіи заключеній въ его засѣданіяхъ. Фактически эта должность существовала съ 1890 года, когда эти обязанности были возложены на одного изъ числа состоящихъ за оберъ-прокурорскимъ столомъ. Благодаря установленію этой должности, обязанности трехъ существующихъ товарищей герольдмейстера значительно упростились и въ сущности свелись исключительно къ оберъ-секретарскимъ обязанностямъ. А потому, по мнѣнію министра юстиціи, они должны быть переименованы въ оберъ-секретари. Званіе же товарища герольдмейстера должно быть присвоено, по примѣру I-го и II-го департаментовъ, тому лицу, которое будетъ исполнять обязанности помощника герольдмейстера. Вмѣсто 6 секретарей, 8 помощниковъ секретаря, секретаря-редактора и его помощника министръ проектировалъ 8 помощниковъ оберъ-секретарей. За то онъ высказался за сохраненіе должности секретаря при герольдмейстерѣ, который долженъ завѣдывать перепискою герольдмейстера. Далѣе министръ призналъ излишними должности двухъ переводчиковъ, въ виду крайне ограниченнаго числа документовъ не на русскомъ языкѣ, поступающихъ въ департаментъ, затѣмъ каллиграфа, чистописца и чиновника для письма, такъ какъ ихъ обязанности могли быть возложены на канцелярскихъ чиновниковъ и вольнонаемныхъ писцовъ, какъ это принято въ другихъ департаментахъ Сената. Вмѣсто 4 художниковъ (2 штатныхъ и 2 нештатныхъ) министръ оставлялъ лишь одного штатнаго художника и 3 нештатныхъ. Для завѣдыванія архивомъ, въ которомъ хранится болѣе 150.000 производствъ, въ томъ числѣ очень важныхъ, создавалась должность архиваріуса (по служебнымъ правамъ и содержанію приравненнаго къ должности помощника оберъ-секретаря), а для завѣдыванія библіотекою гербоваго отдѣленія — библіотекаря. Что касается размѣра содержанія, то оно приближалось къ размѣру жалованья соотвѣтствующихъ должностей въ другихъ департаментахъ, кромѣ архиваріуса, которому было положено 1.500 р. вмѣсто 600 р. въ виду большей сложности его обязанностей, чѣмъ въ остальныхъ департаментахъ.

Въ общемъ по проектированному штату Департаментъ Герольдіи долженъ былъ состоять изъ одного герольдмейстера (7.000 р.), одного товарища (4.500 р.), трехъ оберъ-секретарей (2.800 р.), восьми помощниковъ оберъ-секретарей (1.500 р)., секретаря герольдмейстера (1.500 р.), архиваріуса (1.500 р.), его помощника (800 р.), протоколиста (800 р.), управляющаго гербовымъ отдѣленіемъ (2.500 р.) [1]), его секретаря (1.200 р.), библіотекаря (800 р.), одного художника (600 р.), трехъ художниковъ безъ содержанія. Кромѣ того, на наемъ канцелярскихъ чиновниковъ и писцовъ было ассигновано 6.000 р. и на пріобрѣтеніе канцелярскихъ матеріаловъ — 5.400 р. Въ общемъ по штату полагалось 24 лица, а общая сумма расхода на весь департаментъ была опредѣлена въ 53.000 рублей. Всѣ приведенныя выше предположенія министра юстиціи были приняты по Высочайше утвержденному 12 января 1893 г. мнѣнію Государственнаго Совѣта.



[1]) Согласно тому же закону 1893 г. управляющій гербовымъ отдѣленіемъ назначается приказомъ министра юстиціи съ согласія министра Императорскаго Двора, а секретарь и художники опредѣляются герольдмейстеромъ.

X. Межевой департаментъ.



ежевой департаментъ Сената, преобразованный въ 1794 году [1]) изъ особой межевой экспедиціи, дѣйствовавшей въ составѣ Сената, въ первыя десятилѣтія XIX вѣка имѣлъ характеръ высшей судебной инстанціи по межевымъ дѣламъ и въ то же время высшаго административнаго учрежденія по управленію межеваніемъ. Такая двойная роль этого департамента сохранилась даже послѣ изданія Свода Законовъ. Третья часть X тома Св. Зак. изд. 1857 г. прямо признавала, что главное управленіе государственнымъ межеваніемъ во всѣхъ его родахъ принадлежитъ Правительствующему Сенату, по Межевому его департаменту, и министру юстиціи, которые дѣйствуютъ посредствомъ управляющаго межевымъ корпусомъ и зависящихъ отъ него учрежденій. Затѣмъ Межевой департаментъ являлся высшей инстанціей въ тяжбахъ по генеральному межеванію и дѣлахъ о преступленіи по должности межевыхъ чиновъ, и онъ же вѣдалъ межевое судебное разбирательство по спеціальнымъ межеваніямъ [2]).

Въ началѣ XIX столѣтія функціонировали два межевые департамента—одинъ постоянный Межевой департаментъ (въ С.-Петербургѣ), а другой, такъ называемый временный Межевой департаментъ (въ Москвѣ). Послѣдній былъ учрежденъ

---

[1]) Министерство юстиціи за сто лѣтъ (1802—1902). Историческій очеркъ, глава VII, стр. 282—304. С.-Петербургъ, 1902 г. Та же глава въ видѣ статьи г. Рудина „Межевая часть за сто лѣтъ“ была помѣщена въ „Журналѣ Министерства Юстиціи“ (сентябрь 1903 г., стр. 205—225). Матеріалы для преобразованія межевой части въ Россіи. Части I, II и IV. Спб. 1868 г. Градовскій, Собраніе сочиненій. Томъ VIII, стр. 326—327.

[2]) О двойственномъ характерѣ Межевого департамента будетъ сказано дальше. См. Матеріалы для преобр. меж. части въ Россіи. Часть II, стр. 2—5.

при межевой канцеляріи въ Москвѣ для разрѣшенія накопившихся въ ней сложныхъ спорныхъ дѣлъ [1]). Въ составъ этого департамента входили сенаторы (въ 1799 г.—6 чел.) [2]), состояли особый оберъ-прокуроръ и канцелярія изъ 2 оберъ-секретарей, 4 секретарей, экзекутора, протоколиста, регистратора и 23 канцелярскихъ чиновниковъ; всѣ эти служащіе были взяты изъ межевой канцеляріи.

Что касается постояннаго Межевого департамента Сената, то онъ и послѣ реформы 1805 г., затронувшей организацію всѣхъ департаментовъ Сената, остался почти въ прежнемъ состояніи [3]). Въ своемъ всеподданнѣйшемъ докладѣ министръ юстиціи высказывался за оставленіе Межевого департамента въ настоящемъ его видѣ, а „чтобы ускорить производство дѣлъ, которыхъ въ него поступаетъ немалое количество", онъ проектировалъ прибавить одну экспедицію. Послѣ реформы 1805 г. канцелярія Межевого департамента состояла изъ 89 лицъ, которымъ было положено жалованья 28.020 рублей [4]). Однако эта реформа совершенно не коснулась положенія чертежной и училища при ней, находившихся въ вѣдѣніи Межевого департамента [5]). Въ этой чертежной до 1842 г. состояло 40 служащихъ, которымъ было положено 20.420 р. жалованья, а послѣ 1842 года—65 лицъ, которые получали 10.812 р. 98 к. сере-

---

[1]) Этотъ департаментъ былъ учрежденъ въ 1799 г. и закрытъ въ 1812 г. (П. С. З., № 24917). Накопленіе дѣлъ объяснялось тѣмъ, что въ періодъ времени съ 1796 по 1799 г. было закрыто нѣсколько межевыхъ конторъ, а оставшіяся конторы переводились изъ одной мѣстности въ другую. Дѣла изъ конторъ поступали въ межевую канцелярію какъ центральную инстанцію 2-й степени для межевого суда и уже изъ нея, по апелляціи, переходили въ Межевой департаментъ. Задержка въ производствѣ дѣлъ была настолько велика, что въ Москву съѣзжалось иногда до 300 человѣкъ повѣренныхъ и владѣльцевъ, ожидавшихъ рѣшенія своихъ дѣлъ (Матеріалы для преобр. меж. части въ Россіи, часть I, стр. 35—39, 48—49 Арх. Сен. дѣло М. Ю., 1801 г., № 313).

[2]) Петръ Гавриловичъ Лазаревъ, Алексѣй Никитичъ Кожинъ, Алексѣй Богдановичъ Челищевъ, Николай Андреевичъ Молчановъ, графъ Юрій Александровичъ Головкинъ, Александръ Васильевичъ Поликарповъ. Оберъ-прокуроромъ состоялъ Дмитрій Сонинъ.

[3]) Въ 1799 г. сенаторами Межевого департамента состояли: Петръ Ивановичъ Тарбѣевъ, Петръ Алексѣевичъ Шепелевъ, Гавріилъ Романовичъ Державинъ, Алексѣй Васильевичъ Алябьевъ, графъ Петръ Андреевичъ Шуваловъ, князь Василій Васильевичъ Долгоруковъ, Федоръ Федоровичъ Желтухинъ. Оберъ-прокуроромъ состоялъ Кириллъ Рындинъ.

[4]) Канцелярію составляли оберъ-прокуроръ, 3 оберъ-секретаря, 7 секретарей, экзекуторъ, протоколистъ, регистраторъ и 75 канцелярскихъ чиновниковъ и низшихъ служащихъ. Въ 1842 г. штатъ канцеляріи состоялъ изъ 84 лицъ, которымъ было положено 104.240 р. асс. жалованья, а послѣ 1842 г.—29.803 р. 47 к. серебромъ.

[5]) Матеріалы для преобр. меж. части въ Россіи. Часть I, стр. 45.

бромъ жалованья. Въ 1844 году чертежная подверглась коренному преобразованiю [1]). По Высочайше утвержденному 23 февраля 1844 г. мнѣнiю Государственнаго Совѣта [2]) было упразднено училище (или классы) при чертежной, какъ признанное не отвѣчающимъ современнымъ требованiямъ, предъявляемымъ къ межевой службѣ. Самый составъ чертежной былъ очень сокращенъ: въ ней было положено всего 7 лицъ, а общiй расходъ на ея содержанiе былъ опредѣленъ всего въ 3.463 р. 14 к.

Во внутреннемъ строѣ канцелярiи Межевого департамента Сената существенная перемѣна была произведена въ 1846 году [3]), когда были внесены нѣкоторыя измѣненiя въ распредѣленiе дѣлъ между экспедицiями Межевого департамента, причемъ за образецъ былъ взятъ I-й департаментъ Сената. Ст. 24, т. I, Св. Зак., изд. 1842 г., устанавливала, что „всѣ дѣла управленiя, Сенату въ Имперiи предоставленныя, соединяются въ Первомъ департаментѣ онаго", а ст. 279 гласила, что „дѣла между экспедицiями распредѣляются по предметамъ оныхъ, а между столами по назначенiю оберъ-секретаря. Сiе раздѣленiе дѣлъ наблюдается собственно въ Первомъ департаментѣ, въ другихъ же департаментахъ, какъ и въ Общихъ собранiяхъ, они распредѣляются по очереди или губернiямъ. Оберъ-секретарь вообще раздѣляетъ труды между подчиненными ему чиновниками". Статьи же 41 и 42 категорически устанавливали распредѣленiе дѣлъ между гражданскими и уголовными департаментами по губернiямъ, не дѣлая исключенiе для Межевого департамента, хотя вѣдомство его, какъ указывала ст. 52, „простирается на всѣ вообще управленiя и дѣла межевыя въ Имперiи, безъ различiя губернiй".

По характеру своей компетенцiи Межевой департаментъ несомнѣнно отличался отъ чисто судебныхъ департаментовъ Сената, такъ какъ въ немъ производились не только тяжебныя и уголовныя дѣла, но и дѣла управленiя по всѣмъ вообще губернiямъ (напримѣръ о выдѣлѣ участковъ изъ въѣзжихъ лѣсовъ, о надѣленiи землями церквей и монастырей и пр.), при чемъ, какъ удостовѣрялъ министръ юстицiи въ своемъ представленiи Государственному Совѣту, число дѣлъ административныхъ было несравненно больше

[1]) Дѣло Гос. Сов. по Деп. зак., 1844 г., № 10.
[2]) П. С. З., № 17656.
[3]) П. С. З., № 20595. Дѣло Гос. Сов. по Деп. зак., 1846 г., № 99.

числа дѣлъ тяжебныхъ и уголовныхъ, какъ частныхъ, такъ и апелляціонныхъ. Кромѣ того, эти частныя и апелляціонныя дѣла поступали не изъ нѣсколькихъ опредѣленныхъ губерній, состоящихъ на общихъ или особыхъ правахъ, какъ это было установлено для всѣхъ департаментовъ Сената (кромѣ I-го), а изъ всей Имперіи, безъ различія губерній и мѣстныхъ законовъ и учрежденій. Между тѣмъ очень многія изъ дѣлъ какъ по управленію межеваніемъ вообще, такъ и частныя и апелляціонныя по губерніямъ: Симбирской, Гродненской, Минской, Виленской, Подольской, Саратовской, Оренбургской, Пермской, Астраханской, Таврической, Бессарабской области и землѣ Войска Донского, производились на основаніи правилъ, установленныхъ особо для каждаго рода дѣлъ и каждой губерніи, а потому должны были разрѣшаться такими дѣлопроизводителями, которые имѣли спеціальныя знанія. Поэтому, по мнѣнію министра, представлялся наиболѣе удобнымъ и цѣлесообразнымъ порядокъ распредѣленія дѣлъ между экспедиціями не по очереди или губерніямъ, а только по предметамъ, какъ это было установлено для I-го департамента. Такой порядокъ и предлагалъ министръ юстиціи въ своемъ представленіи Государственному Совѣту, проектируя распространить правило, установленное для I-го департамента въ 279 ст. Св. Зак., т. I, Учр. Прав. Сената и на Межевой департаментъ. Государственный Совѣтъ согласился съ предложеніемъ министра юстиціи и его мнѣніе было Высочайше утверждено 11 ноября 1846 г. [1]).

Такимъ образомъ дѣла между двумя экспедиціями стали распредѣляться по ихъ предметамъ [2]).

Введеніе судебной реформы повліяло на компетенцію Межевого департамента въ томъ отношеніи, что ему были переданы

[1]) П. С. З., № 20595.

[2]) Первая экспедиція вѣдала слѣдующія дѣла: 1) о Всемилостивѣйше пожалованныхъ земляхъ, 2) о земляхъ, розданныхъ на основаніи Высочайшихъ рескриптовъ, 3) о надѣленіи городовъ выгонными землями, 4) о надѣленіи землями и уравненіи въ оныхъ казенныхъ крестьянъ, колонистовъ и кочевыхъ народовъ, 5) о выдѣленіи изъ казенныхъ въѣзжихъ лѣсовъ участковъ, 6) слѣдственныя дѣла о преступленіи землемѣровъ межевого корпуса, 7) всѣ дѣла объ опредѣленіи, увольненіи и награжденіи, за выслугу лѣтъ, чинами землемѣровъ губернскихъ вѣдомствъ, равно о зачисленіи на службу по губернской межевой части лицъ податного состоянія, а также и дѣла по жалобамъ землемѣровъ и лицъ на губернское начальство, 8) о наблюденіи по межевому корпусу за сочиненіемъ атласовъ на генерально обмежеванныя губерніи, 9) дѣла по представленіямъ всѣхъ вообще мѣстъ и лицъ о понужденіи къ выполненію взаимныхъ требованій ихъ по такимъ предметамъ, о которыхъ производилось дѣло въ межевомъ департаментѣ, равно и дѣла по жалобамъ на медленность и неправильныя дѣйствія подчиненныхъ этому де-

дѣла нѣкоторыхъ губерній, приписанныхъ къ различнымъ судебнымъ департаментамъ Сената. Такъ, въ 1865 году въ Межевой департаментъ были переданы гражданскія дѣла по Бессарабской области и Закавказскому краю [1]). Затѣмъ въ 1880 году [2]) состоялась передача департаменту части дѣлъ закрытаго 2-го отдѣленія V-го департамента (по 8 губерніямъ), и вслѣдствіе этого его канцелярія была усилена новыми должностями секретаря, 3 старшихъ и 1 младшаго помощниковъ секретаря, а канцелярскія средства были увеличены на 2.000 р.

Въ 1888 году, согласно Высочайше утвержденному 30 марта мнѣнію Государственнаго Совѣта, было увеличено содержаніе штатныхъ чиновъ канцеляріи Межевого департамента [3]).

Постоянный же штатъ его канцеляріи былъ установленъ только въ 1894 году [4]). До этого года въ немъ состояло 32 служащихъ, которымъ было положено жалованье въ суммѣ 43.529 р. 78 к. а затѣмъ, по Высочайше утвержденному 25 января 1894 г. мнѣнію Государственнаго Совѣта, въ организаціи Межевого департамента были произведены большія перемѣны. Такъ, согласно заключенію Соединенныхъ департаментовъ Государственнаго Совѣта, Межевой департаментъ былъ названъ III-мъ департаментомъ: послѣдній, какъ указано было

партаменту мѣстъ по тѣмъ же предметамъ, 10) всѣ дѣла собственно межевыя, поступающія апелляціоннымъ порядкомъ или на ревизію, по губерніямъ: Оренбургской, Астраханской, Екатеринославской, Херсонской, Курской и Тамбовской, а также и всѣ частныя дѣла, возникающія по нарушенію границъ генеральнаго межеванія—по всѣмъ вообще губерніямъ и 11) всѣ дѣла, возникающія нынѣ по спеціальному межеванію. Во второй экспедиціи сосредоточивались: 1) дѣла о дополненіи и поясненіи закона и вразумленіи о силѣ онаго, 2) всѣ дѣла казусныя, 3) о составленіи правилъ на генеральное размежеваніе земель въ тѣхъ губерніяхъ, гдѣ таковое предположено будетъ, 4) о спорныхъ земляхъ губерній: Подольской, Минской, Гродненской, Виленской и Ковенской и области Бессарабской, 5) всѣ дѣла о межевыхъ сборахъ и о недоимкахъ по онымъ, 6) о надѣленіи церквей и монастырей землями, 7) всѣ дѣла о пересочиненіи плановъ генеральнаго межеванія и объ учиненіи на нихъ надписей о невѣрностяхъ оныхъ, 8) дѣла объ ассигнованіи суммъ на содержаніе губернскихъ чертежныхъ, по покупкѣ для оныхъ и землемѣровъ губернскаго вѣдомства инструментовъ, а также и вся переписка касательно дѣлъ тѣхъ чертежныхъ, 9) всѣ дѣла собственно межевыя, поступающія апелляціоннымъ порядкомъ или на ревизію, по губерніямъ: Пермской, Таврической и Вятской.

[1]) П. С. З., № 42365.

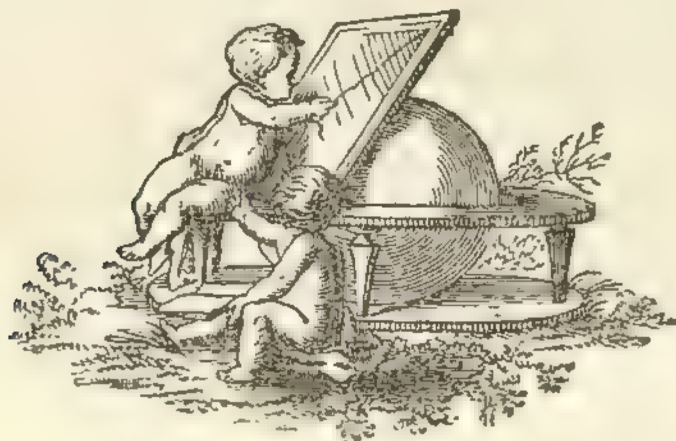
[2]) Дѣло Гос. Сов. по Деп. зак., 1880 г., № 84. П. С. З., № 61725.

[3]) Оберъ-прокурору вмѣсто 5.500 р. было положено 6.000 р., чиновнику, состоящему за оберъ-прокурорскимъ столомъ и командированному въ помощь оберъ-прокурору, вмѣсто 3.000 р.—3.300 р., оберъ-секретарю вмѣсто 2.000 р.—2.500 р., секретарю 1.400 р., вмѣсто 1.180 р., старшему помощнику 800 р. вмѣсто 600 р., младшему помощнику—600 р. вмѣсто 480 р.

[4]) Дѣло Гос. Сов. по Деп. гражд., 1893 г., № 160.

раньше, былъ упраздненъ въ 1888 году, и въ немъ производились гражданскія дѣла, составляющія большинство дѣлъ, вѣдавшихся Межевымъ департаментомъ. Затѣмъ, въ канцеляріи III-го департамента, по примѣру канцелярій IV-го и V-го департаментовъ, были учреждены новыя должности товарища оберъ-прокурора, секретаря при оберъ-прокурорѣ и увеличены оклады жалованья. По новому штату въ канцеляріи III-го департамента состояло 20 лицъ, которымъ полагалось 40.500 р. жалованья.

Однако и подъ новымъ названіемъ Межевой департаментъ просуществовалъ только до 1898 года, когда онъ, вмѣстѣ съ IV-мъ и V-мъ департаментами, слился въ одинъ, существующій до нынѣ—Судебный департаментъ.



XI. Варшавскіе департаменты Правительствующаго Сената.



Учрежденіе въ 1841 году IX и X Варшавскихъ департаментовъ Правительствующаго Сената является первой попыткой русскаго правительства связать существовавшую въ Царствѣ Польскомъ организацію судебныхъ установленій съ имперскими судебными мѣстами. Эта попытка является лишь слабымъ отраженіемъ той правительственной политики, которая стала постепенно складываться по отношенію къ Царству Польскому послѣ событій 1831 года и была направлена къ сліянію Царства Польскаго съ Имперіей. Въ то время какъ раньше Царство Польское разсматривалось какъ особое государственное тѣло, жизнь котораго отличалась самобытностью и текла независимо отъ жизни Имперіи, послѣ возстанія начинаетъ торжествовать идея централизаціи, сначала политической, получившей выраженіе въ Грамотѣ 14 февраля 1832 г.; а затѣмъ административной, законодательной и наконецъ судебной, когда было издано положеніе 19 февраля 1875 г. о примѣненіи Судебныхъ уставовъ 20 ноября 1864 г. къ Варшавскому судебному округу [1]).

За время существованія Царства Польскаго, какъ особаго отъ Имперіи политическаго тѣла, судьба высшихъ судебныхъ инстанцій претерпѣла немалыя измѣненія. По конституціи 1815 г. разрѣшеніе въ послѣдней, третьей, инстанціи гражданскихъ и уголовныхъ дѣлъ, по жалобамъ на апелляціонные трибуналы, было возложено на высшій трибуналъ [2]), который

[1]) Н. М. Рейнке. Законодательная централизація въ примѣненіи къ Царству Польскому, стр. 48, 50, 52, 53 (Журналъ Министерства Юстиціи, декабрь, 1906 г.).

[2]) Н. М. Рейнке. Очеркъ законодательства Царства Польскаго (1807—1881 г.), стр. 21 и 24 (Журналъ Минист. Юстиціи, октябрь, 1901 года).

состоялъ изъ 6 членовъ высшей законодательной палаты—сената, при чемъ сенаторы вступали въ составъ этого высшаго судилища ежегодно по очереди. Для сужденія же о высшихъ должностныхъ лицахъ и государственныхъ преступленіяхъ Сенатъ составлялъ единственную инстанцію.

Но наряду съ этимъ судилищемъ до 1813 года дѣйствовало еще одно судебное мѣсто, а именно учрежденный 22 іюля 1807 г., т. е. во время существованія Варшавскаго герцогства, кассаціонный судъ [1]), образованный на основаніи ст. 16, 72 и 76 конституціи герцогства Варшавскаго. Первоначально онъ не функціонировалъ, какъ отдѣльное судебное установленіе, и его права и обязанности были возложены на государственный совѣтъ, состоявшій изъ министровъ и игравшій при великомъ герцогѣ роль совѣщательнаго учрежденія: къ составу этого совѣта были присоединены четыре референдарія, на обязанности которыхъ лежалъ докладъ вносимыхъ въ кассаціонный судъ прошеній, и прокуроръ, который долженъ былъ дѣлать свои предложенія по всѣмъ дѣламъ, внесеннымъ въ кассаціонный судъ, возникающимъ какъ по частной жалобѣ, такъ и по протестамъ прокуроровъ при судебныхъ мѣстахъ. Однако въ своемъ первоначальномъ составѣ и съ тѣми правами, которыя были ему предоставлены организаціей 1810 года, кассаціонный судъ просуществовалъ только до 1813 года [2]). 1-го октября этого года, т. е. еще до занятія Варшавы русскими войсками, дѣятельность этого суда прекратилась, такъ какъ герцогство Варшавское и его государственный совѣтъ перестали существовать. Само собой разумѣется, пріостановилось и разсмотрѣніе гражданскихъ и уголовныхъ дѣлъ въ кассаціонномъ порядкѣ. Чтобы устранить эту пріостановку, которая особенно печально отражалась на дальнѣйшемъ движеніи уголовныхъ и полицейскихъ дѣлъ, временный верховный совѣтъ герцогства Варшавскаго, постановленіемъ своимъ отъ 22 марта 1814 г., возложилъ производство, по кассаціоннымъ жалобамъ, прежнихъ текущихъ уголовныхъ дѣлъ на апелляціонный судъ, которому были переданы права, принадлежавшія раньше прежнему кассаціон-

[1]) Н. М. Рейнке. Очеркъ законодательства Царства Польскаго стр. 7, 14 и 58 (Журналъ М. Ю., октябрь, 1901 г.) См. также объяснительную записку къ первоначальному проекту преобразованія судебной части въ Царствѣ Польскомъ по судоустр., стр. 35 (Арх. Гос. Сов., дѣло Ком. по дѣл. Царства Польскаго, 1870 г. № 55).

[2]) Объяснительная записка, стр. 43.

ному суду. Соединенiе двухъ различныхъ функцiй въ одной и той же инстанцiи неблагопрiятно отражалось на успѣшномъ ходѣ дѣлъ, и потому, для облегченiя апелляцiоннаго суда, былъ принятъ цѣлый рядъ мѣръ, вродѣ освобожденiя его отъ разсмотрѣнiя уголовныхъ и полицейскихъ дѣлъ, вносимыхъ на кассацiю прокурорами только для охраненiя закона, и пр. Однако нужно было ускорить и разрѣшенiе гражданскихъ дѣлъ, что и составило одну изъ неотложныхъ задачъ временного правленiя Царства Польскаго. Постановленiемъ своимъ отъ 21 сентября 1815 г., оно, вмѣсто несуществовавшаго уже кассацiоннаго суда, учредило судъ высшей инстанцiи для разсмотрѣнiя въ кассацiонномъ порядкѣ гражданскихъ дѣлъ для окончательнаго ихъ рѣшенiя и по существу. Во время мятежа 1830 г. судъ высшей инстанцiи прекратилъ свою дѣятельность, а по усмиренiи его временное правительство Царства, въ 1832 г., уполномочило этотъ судъ, въ составѣ 7 членовъ, разсматривать кассацiонныя жалобы, но только относительно принятiя или непринятiя ихъ. Затѣмъ въ 1832 году совѣтъ управленiя поручилъ тѣмъ же 7 членамъ принимать къ разсмотрѣнiю такъ называемые апелляцiонные споры и дисциплинарныя дѣла. Наконецъ, общимъ постановленiемъ совѣта управленiя этимъ 7 лицамъ была предоставлена во всей полнотѣ вся власть, принадлежавшая прежнему суду высшей инстанцiи. Мятежъ 1830 г. повлекъ за собой изданiе Грамоты 14 февраля 1832 года, основной мыслью которой является административное слiянiе Царства съ Имперiей. Грамота сохраняла государственный совѣтъ Царства подъ предсѣдательствомъ намѣстника, но въ то же время, для согласованiя мѣстнаго законодательства съ общеимперскимъ, при Государственномъ Совѣтѣ Имперiи былъ созданъ Департаментъ дѣлъ Царства Польскаго, просуществовавшiй до 1 января 1862 г. [1]). Польское войско было уничтожено и населенiе Царства было призвано къ участiю въ армiи. О сеймѣ и сенатѣ грамота вовсе не упоминала и потому судебныя функцiи высшей палаты народнаго представительства—сената—отчасти перешли къ высшей палатѣ суда.

Судьба высшихъ судебныхъ установленiй Царства Польскаго была предрѣшена Именнымъ указомъ, даннымъ Сенату

[1]) Н. М. Рейнке. Очеркъ законодательства Царства Польскаго, стр. 5 (Журн. Минист. Юстицiи, ноябрь, 1901 г.).

6/18 сентября 1841 г. и распубликованнымъ 24 сентября того же года [1]). Въ этомъ указѣ говорилось: „Признавъ за благо учредить въ 1832 году въ Нашемъ Государственномъ Совѣтѣ особый Департаментъ дѣлъ Царства Польскаго, въ который поступаютъ всѣ важнѣйшія дѣла, до Царства относящіяся, Мы находимъ дальнѣйшее существованіе отдѣльнаго государственнаго совѣта въ Царствѣ не соотвѣтствующимъ настоящему положенію края; а какъ вмѣстѣ съ тѣмъ настоитъ необходимость дать высшей палатѣ суда прочнѣйшее основаніе, то и положили Мы, упразднивъ какъ нынѣшній государственный совѣтъ Царства, такъ и высшую палату суда, замѣнить ихъ въ Варшавѣ, для всего Царства Польскаго, двумя департаментами Правительствующаго Сената, кои примутъ послѣдовательные нумера, девятаго и десятаго, и Общимъ Правительствующаго Сената Варшавскихъ департаментовъ собраніемъ". Затѣмъ въ указѣ были поименованы тѣ главныя основанія, которыя должны были лечь въ основу будущей реформы, и повелѣвалось намѣстнику поднести на утвержденіе Государя проекты указовъ, необходимыхъ для дальнѣйшаго развитія этихъ главныхъ основаній.

Эти главныя основанія сводились, въ сущности, къ опредѣленію компетенціи IX и X департаментовъ Сената и Общаго ихъ собранія, организаціи ихъ и, наконецъ, къ установленію нѣкоторой связи между имперскимъ министромъ юстиціи, какъ генералъ-прокуроромъ, и вновь учреждаемыми департаментами Сената.

Девятому департаменту предоставлялась власть, принадлежавшая раньше высшей палатѣ суда Царства, т. е. онъ долженъ былъ окончательно рѣшать тѣ дѣла, которыя поступали въ нее на основаніи существующихъ узаконеній. На X-й департаментъ возлагалось рѣшеніе уголовныхъ дѣлъ на основаніи существующихъ законовъ впредь до обнародованія новыхъ уголовныхъ законовъ. Наконецъ, Общее собраніе Варшавскихъ департаментовъ Сената должно было разбирать всѣ дѣла, которыя раньше поступали въ государственный совѣтъ Царства, за исключеніемъ разсмотрѣнія годовой росписи доходовъ и расходовъ Царства, которая должна была вноситься на утвержде-

[1]) П. С. З., № 14852.

ніе Государя черезъ Департаментъ дѣлъ Царства Польскаго Государственнаго Совѣта, и отчетовъ главноначальствующихъ разными частями управленія, которое ввѣрялось совѣту управленія Царства.

Что касается организаціи Варшавскихъ департаментовъ Сената, то она напоминала организацію Сената Имперіи: то же раздѣленіе департаментовъ на отдѣленія, тотъ же институтъ первоприсутствующихъ и оберъ-прокуроровъ. Относительно положенія сенаторовъ указъ 1841 г. (п. II) предписывалъ „чтобы сенаторы Общаго собранія пользовались всѣми правами и преимуществами, принадлежащими прочимъ сенаторамъ Нашей Имперіи, исправляющимъ же должность сенаторовъ повелѣваемъ имѣть при сужденіи дѣлъ въ Варшавскихъ Правительствующаго Сената департаментахъ равный съ сенаторами голосъ". Есть, конечно, и нѣкоторыя отличія отъ имперскаго образца. Варшавскіе департаменты состояли изъ сенаторовъ и членовъ Сената, компетенція ихъ и Общаго собранія опредѣлялась иначе, предсѣдателемъ Общаго собранія являлся вмѣсто Государя намѣстникъ Царства, а за его отсутствіемъ одинъ изъ первоприсутствующихъ въ департаментахъ или отдѣленіяхъ ихъ, или же предсѣдатель Герольдіи. Наконецъ, впервые была признана нѣкоторая зависимость отъ имперскаго министра юстиціи, которому, какъ генералъ-прокурору, по истеченіи каждаго года должны были сообщаться, для свѣдѣнія, краткія статистическія вѣдомости относительно судебной части въ Царствѣ Польскомъ и формулярные списки о служащихъ въ Варшавскихъ департаментахъ и Общемъ ихъ собраніи.

Во исполненіе указа 1841 года намѣстникъ Царства Польскаго генералъ-фельдмаршалъ князь Варшавскій графъ Паскевичъ, черезъ министра статсъ-секретаря Царства Польскаго Туркула, препроводилъ въ мартѣ 1842 г. всеподданнѣйшій рапортъ объ образованіи Варшавскихъ IX и X департаментовъ Сената и Общаго ихъ собранія для внесенія въ Департаментъ дѣлъ Царства Польскаго [1]). Въ своемъ рапортѣ намѣстникъ не ограничился развитіемъ указанныхъ ему въ указѣ 1841 г. началъ, а далъ краткій очеркъ существующаго въ Царствѣ Польскомъ судебнаго строя и указалъ его недостатки, которые должны были исчезнуть съ учрежденіемъ департаментовъ Сената.

[1]) Дѣло Гос. Сов. по Департ. дѣлъ Царства Польскаго, 1842 г. № 104.

Въ порядкѣ судопроизводства гражданскаго въ Царствѣ Польскомъ функціонировали мировые суды, гражданскіе трибуналы 1-ой инстанціи, апелляціонный судъ и высшая палата гражданскаго суда. Мировые суды раздѣлялись на 3 отдѣленія—примирительное, спорное и составляющее судъ простой полиціи. Гражданскіе трибуналы 1-й инстанціи судили окончательно (т. е. безъ апелляціи) дѣла до 240 р. сер. и дѣла по жалобамъ на тѣ рѣшенія спорныхъ отдѣленій мировыхъ судовъ, на которыя можно было жаловаться въ апелляціонномъ порядкѣ; всѣ остальныя дѣла рѣшались съ допущеніемъ апелляціи. Апелляціонный судъ состоялъ изъ четырехъ отдѣленій для рѣшенія дѣлъ, возникающихъ по жалобамъ на рѣшенія гражданскихъ трибуналовъ 1-ой степени, и одного уголовнаго. Наконецъ, судомъ 3-й и послѣдней инстанціи для гражданскихъ дѣлъ являлась высшая палата гражданскаго суда.

Въ порядкѣ уголовнаго судопроизводства функціонировали слѣдующіе суды; суды простой полиціи, суды исправительной полиціи, уголовные суды и, наконецъ, апелляціонный судъ. Суды простой полиціи (въ составѣ мировыхъ судовъ) вѣдали дѣла о проступкахъ, облагаемыхъ полицейскими наказаніями, при чемъ нѣкоторыя изъ нихъ рѣшались окончательно, а по отношенію къ другимъ допускалась апелляція. Вѣдѣнію судовъ исправительной полиціи подлежали преступленія, облагавшіяся исправительными наказаніями, при чемъ ихъ рѣшенія могли быть обжалованы въ апелляціонномъ порядкѣ. Уголовнымъ судамъ приходилось рѣшать дѣла о преступленіяхъ чиновниковъ по должности, и въ этомъ случаѣ допускалась апелляція, но за то они рѣшали безапелляціонно дѣла по жалобамъ на приговоры судовъ исправительной полиціи и по нѣкоторымъ родамъ преступленій.—Наконецъ, уголовнымъ судомъ второй инстанціи, т. е. съ допущеніемъ апелляціи на его рѣшенія, являлся апелляціонный судъ или, вѣрнѣе сказать, его 5-ое отдѣленіе. Оно, какъ и остальныя 4 отдѣленія этого суда, состояло изъ 5 членовъ или судей: каждые полгода члены его распредѣлялись вновь по отдѣленіямъ. Два раза въ недѣлю изъ членовъ четырехъ гражданскихъ отдѣленій составлялись три отдѣленія, которыя назывались кассаціонными, и они, уже въ качествѣ 3-й высшей уголовной инстанціи, судили дѣла по жалобамъ на окончательные приговоры судовъ простой и исправительной полиціи, судовъ

уголовныхъ и 5-го отдѣленія апелляціоннаго суда. Такимъ образомъ, выходило, что въ одномъ и томъ же судѣ, тѣми же самыми судьями рѣшались одни и тѣ же дѣла и во 2-й и въ 3-й инстанціяхъ.

Намѣстникъ въ своемъ всеподданнѣйшемъ рапортѣ объяснялъ, что 2-я и 3-я инстанціи были созданы въ 1813 г., когда прекратилъ свое существованіе особый кассаціонный судъ. Тогда, въ ожиданіи новыхъ законовъ и новаго устройства судовъ, бывшее временное управленіе учредило кассаціонныя уголовныя (въ составѣ апелляціоннаго суда) отдѣленія. Но впослѣдствіи кассаціонныя правила, которыми руководствовались, отдѣленія, были измѣнены: въ случаѣ признанія, по жалобѣ, приговора неосновательнымъ, эти отдѣленія не отсылали дѣла, а сами уничтожали обжалованный приговоръ и сами же, въ качествѣ ревизіоннаго суда, разсматривали и рѣшали дѣло.

Функціи кассаціоннаго суда по гражданскимъ дѣламъ перешли послѣ его упраздненія къ высшей палатѣ суда, дѣятельность которой опредѣлялась такими узаконеніями и осуществлялась въ такомъ порядкѣ, которые, по мнѣнію намѣстника, не могли вполнѣ отвѣчать своему назначенію. Эта палата, состоявшая до 1833 г. изъ 4 сенаторовъ и 3 судей, а послѣ этого года изъ однихъ судей, въ числѣ 7 человѣкъ, разсматривала жалобы не только на опредѣленія суда 2-й инстанціи, т. е. апелляціоннаго, но и на окончательныя рѣшенія всѣхъ вообще гражданскихъ судовъ, даже самыхъ низшихъ, начиная отъ спорныхъ отдѣленій мировыхъ судовъ, которыя окончательно рѣшали по предметамъ стоимостью отъ 15 к. до 12 руб. сер. Принимая жалобы или отвергая ихъ, палата руководствовалась правилами кассаціоннаго суда: предварительно соображала жалобу съ обжалованнымъ рѣшеніемъ, рѣшала вопросъ объ основаніи къ кассаціи рѣшенія, и если отвергала жалобу, то обжалованное рѣшеніе получало законную силу. Если послѣ этого жалоба приносилась вторично, то палата разсматривала ее вновь въ кассаціонномъ порядкѣ; если жалоба оказывалась основательной, то палата разсматривала самое существо дѣла уже по правиламъ ревизіоннаго суда т. е. или вовсе уничтожала рѣшеніе низшаго суда или измѣняла его въ нѣкоторыхъ частяхъ.—При такихъ условіяхъ высшая палата суда могла принимать и устранять жалобы по собственному усмотрѣнію; между тѣмъ по-

рядокъ судопроизводства не давалъ ни тяжущимся, ни правительству гарантіи въ томъ, что она дѣйствуетъ законно. Жалобы принимались или отвергались только на основаніи докладной записки или реляціи по данному дѣлу, которая составлялась однимъ изъ судей; эта записка была недоступна для жалобщика и защитника и прочитывалась судьей-докладчикомъ въ засѣданіи палаты, въ которое никто не допускался. Понятно, что отъ докладчика-судьи только и зависѣла участь жалобы. Для такого всемогущества судьи-докладчика въ высшей палатѣ суда не было никакихъ препятствій, такъ какъ при палатѣ не было даже прокурора, который бы наблюдалъ за правильностью доклада дѣлъ, за сохраненіемъ законнаго порядка и пр. Отсутствіе прокуратуры представлялось неудобнымъ уже потому, что она существовала при судахъ 1-й и 2-й инстанціи.—Далѣе, въ порядкѣ судопроизводства были смѣшаны начала ревизіоннаго и кассаціоннаго судовъ, и благодаря этому нерѣдко бывали случаи, что отдѣленія палаты, не зависѣвшія другъ отъ друга, постановляли рѣшенія, которыя въ истолкованіи или примѣненіи закона оказывались другъ другу противорѣчащими.—Наконецъ, благодаря такому порядку явилась и медленность въ рѣшеніи дѣлъ высшей палатой суда, гдѣ одно и то же дѣло обсуждалось два раза въ кассаціонномъ и въ третій разъ въ ревизіонномъ порядкѣ. Такія же точно неудобства и недостатки проявлялись и въ дѣятельности кассаціонныхъ отдѣленій (въ составѣ апелляціоннаго суда), замѣнявшихъ въ Царствѣ Польскомъ высшій уголовный судъ.

Намѣстникъ Царства Польскаго, высказываясь за необходимость скорѣйшаго учрежденія IX и X департаментовъ Сената, не считалъ однако возможнымъ, въ виду приведенныхъ недостатковъ, сохранять для IX департамента тотъ порядокъ судопроизводства и тѣ узаконенія, которыя были созданы для высшей палаты суда. Тѣмъ самымъ намѣстникъ какъ бы отступалъ отъ исполненія указаній Высочайшаго указа 6/18 сентября 1841 г., гдѣ было сказано: „всѣ дѣла, кои дотолѣ поступали въ палату высшаго суда, будутъ впредь рѣшаемы въ Девятомъ (т. е. гражданскомъ) департаментѣ Сената, на основаніи существующихъ для той палаты узаконеній“.

Поэтому, „сообразжаясь съ Высочайшей цѣлью: дабы учрежденіемъ Варшавскихъ Сената департаментовъ доставить каж-

дому правосудіе путемъ наиуспѣшнѣйшимъ и удобнѣйшимъ", намѣстникъ предлагалъ, прежде всего, измѣнить существовавшій въ высшей палатѣ суда порядокъ принятія жалобъ и допустить пріемъ въ Сенатъ лишь тѣхъ жалобъ, которыя приносились на рѣшенія и приговоры судовъ второй инстанціи (т. е. апелляціоннаго), предоставить Варшавскимъ департаментамъ Сената, наравнѣ съ прочими судебными департаментами Сената, высшую ревизію суда по дѣламъ гражданскимъ и уголовнымъ, ввести институтъ оберъ-прокуроровъ въ обоихъ департаментахъ и Общихъ собраніяхъ для надзора за соблюденіемъ правилъ, регулирующихъ производство дѣлъ, и за точнымъ и единообразнымъ изъясненіемъ силы законовъ, при чемъ права и обязанности этихъ оберъ-прокуроровъ должны опредѣляться въ соотвѣтствіи съ Уставами гражданскаго и уголовнаго судопроизводства, дѣйствующими въ Царствѣ Польскомъ.

Департаментъ по дѣламъ Царства Польскаго вполнѣ согласился съ предположеніями и соображеніями, изложенными въ всеподданнѣйшемъ рапортѣ намѣстника, и „совершенно убѣдился основанными на опытѣ и мѣстномъ наблюденіи изъясненіями и замѣчаніями князя Варшавскаго въ томъ, что порядокъ судопроизводства и узаконенія, коими упраздненная палата высшаго суда руководствовалась, не только были существенною причиною медленности судебныхъ дѣйствій, но и не могли не давать повода къ неправильному ходу и несоотвѣтственному рѣшенію дѣлъ; почему и не могутъ быть приняты теперь основаніемъ къ установленію порядка производства дѣлъ въ Девятомъ (гражданскомъ) департаментѣ". Тѣ же самыя причины указывали на необходимость другого порядка и для Десятаго (уголовнаго) департамента Сената. Эти предположенія не встрѣтили возраженій со стороны министра юстиціи и, по одобреніи ихъ Департаментомъ по дѣламъ Царства Польскаго, были поднесены на благоусмотрѣніе Государя Императора, соизволившаго утвердить ихъ 26 марта 1842 г. подъ наименованіемъ „Учрежденія Варшавскихъ Правительствующаго Сената департаментовъ—Девятаго и Десятаго и Общаго ихъ собранія" [1]).

---

[1]) П. С. З., 1842 г., № 15428.

Изданіемъ этого „Учрежденія" правительство устранило господствовавшее раньше въ судебныхъ учрежденіяхъ Царства Польскаго смѣшеніе кассаціонныхъ и апелляціонныхъ инстанцій. Для правильной организаціи судебнаго вѣдомства въ Царствѣ Польскомъ нужно было выбрать ту или другую систему и упорядочить судоустройство, которое находилось въ ненормальномъ положеніи. Правительство стремилось по возможности сблизить судебныя учрежденія Царства и Имперіи и потому должно было отказаться отъ кассаціоннаго порядка въ чистомъ его видѣ, котораго не было и въ Имперіи. Оно остановилось на мысли ввести въ систему судебныхъ учрежденій Царства третью инстанцію, и при томъ чисто апелляціонную, въ видѣ Варшавскихъ департаментовъ Сената.

Переходя къ разсмотрѣнію „Учрежденія" о Варшавскихъ департаментахъ Сената, нужно прежде всего остановиться на статьѣ 1-й, которая дѣлитъ лицъ, входящихъ въ составъ Варшавскихъ департаментовъ, на двѣ категоріи—сенаторовъ и другихъ особъ, назначаемыхъ, по Высочайшему усмотрѣнію, для присутствованія съ правами членовъ Сената (ст. 1). Но Общее собраніе департаментовъ образуется только изъ сенаторовъ и въ немъ предсѣдательствуетъ, вмѣсто Государя Императора, Его намѣстникъ въ Царствѣ (ст. 3). Въ Общемъ же собраніи присутствуютъ по званію члены совѣта управленія и варшавскій военный губернаторъ, въ него же могутъ приглашаться къ совѣщанію, по усмотрѣнію, и посторонніе лица, которыя, по роду дѣлъ, могутъ быть полезны своими знаніями (ст. 16). Сенаторы и члены Сената распредѣляются ежегодно по департаментамъ и отдѣленіямъ Государемъ Императоромъ по представленію намѣстника (ст. 2). Каждый изъ сенаторовъ и членовъ Сената при вступленіи въ должность, даетъ и подписываетъ присягу по установленной формѣ (ст. 4) [1].

„Учрежденіе" однако закрѣпляло раздѣленіе на два отдѣленія только по отношенію къ одному IX департаменту (ст. 32),

[1]) Сенаторы получали 3.000 р., но эта цифра значительно поднималась, когда въ сенаторы назначались лица, получавшія по прежней своей службѣ большее содержаніе. Такъ въ 1846 г. былъ назначенъ сенаторомъ ген.-ад. Дьяковъ, б. витебскій, могилевскій и смоленскій генералъ-губернаторъ, и ему было сохранено его прежнее содержаніе свыше $4^1/_2$ т. р. (Арх. Сен., дѣло М. Ю., 1846 г., № 4839).

а относительно X-го говорило, что „онъ можетъ быть раздѣленъ на отдѣленія, когда сіе признано будетъ нужнымъ по числу и ходу поступающихъ въ оный дѣлъ“ (ст. 63).

Затѣмъ, „Учрежденіе“ выдѣляло изъ числа сенаторовъ лицо, которому присваивалось наименованіе „первоприсутствующаго“. На него возлагался цѣлый рядъ очень существенныхъ обязанностей. Первоприсутствующіе назначались ежегодно Государемъ Императоромъ по представленію намѣстника и притомъ не только для каждаго департамента, но и для каждаго изъ его отдѣленій (ст. 5). На первоприсутствующаго возлагалось наблюденіе за охраненіемъ законнаго порядка въ засѣданіяхъ и за порядкомъ доклада дѣлъ, приготовленныхъ и назначенныхъ къ слушанію, къ нему обращались всѣ сужденія сенаторовъ и членовъ Сената, а также и словесныя объясненія оберъ-прокуроровъ, ихъ помощниковъ, референдаріевъ и оберъ-секретарей, онъ же первый подписывалъ бумаги; но голосъ онъ имѣетъ всегда равный съ прочими присутствующими (ст. 9), хотя и занимаетъ первое мѣсто (ст. 7). Если онъ отсутствуетъ въ засѣданіи по болѣзни или другимъ причинамъ, то его замѣняетъ старшій по чину изъ сенаторовъ, засѣдающихъ въ томъ же департаментѣ или отдѣленіи, а въ случаѣ продолжительной отлучки—на это время назначается ему преемникъ по распоряженію намѣстника и съ Высочайшаго утвержденія (ст. 8).

„Учрежденіе“ устанавливало далѣе, что дѣла могли рѣшаться въ присутствіи департамента или его отдѣленія лишь въ томъ случаѣ, если на лицо первоприсутствующій и не менѣе 5 сенаторовъ или членовъ Сената (ст. 6). „Учрежденіе“ однако знаетъ не одни только присутствія отдѣленій или департаментовъ въ обычномъ ихъ составѣ, но и въ усиленномъ. Такъ, когда въ одномъ отдѣленіи IX департамента не состоялось ни единогласнаго, ни по большинству голосовъ рѣшенія, то дѣло выслушивается вновь съ присоединеніемъ къ занимавшемуся имъ присутствію пяти членовъ другого отдѣленія того же IX департамента: объ этомъ первоприсутствующій, по соглашенію съ первоприсутствующимъ другого отдѣленія, объявляетъ въ присутственной комнатѣ съ указаніемъ дня, когда дѣло будетъ слушаться въ увеличенномъ составѣ присутствія (ст. 54). При такомъ вторичномъ разсмотрѣніи дѣла для постановленія рѣше-

нія достаточно простого большинства голосовъ, хотя бы оно было противно предложенію оберъ-прокурора (ст. 55). Помимо такого случая, „Учрежденіе“ перечисляетъ цѣлый рядъ дѣлъ, которыя должны были обязательно разсматриваться въ полномъ составѣ IX департамента (ст. 56), а одинъ изъ пунктовъ (п.д) включаетъ „дѣла особенной важности, которыя намѣстникъ Царства, по представленію оберъ-прокурора, переданному чрезъ главнаго директора юстиціи, признаетъ нужнымъ разсмотрѣть въ цѣломъ составѣ департамента“.—Если весь составъ IX департамента образуетъ одно присутствіе, то, для избѣжанія равенства голосовъ, приглашаются члены Сената, не назначенные къ постоянному присутствованію ни въ департаментахъ, ни въ ихъ отдѣленіяхъ, и одинъ изъ нихъ или трое, и даже болѣе, присоединяются по жребію къ составу присутствія, въ которомъ непремѣнно должно быть нечетное число членовъ (ст. 58).— Относительно X департамента „Учрежденіе“ говоритъ, что „доколѣ X департаментъ Сената будетъ состоять изъ одного присутствія, въ опредѣленномъ составѣ его изъ 6 членовъ, то первоприсутствующій въ тѣхъ случаяхъ, въ которыхъ уголовное дѣло, на основаніи „Учрежденія“, должно разсматриваться въ увеличенномъ составѣ присутствія, приглашаетъ пять членовъ того или другого отдѣленія IX департамента по очередно“ (ст. 74). Дѣла по спорамъ, возникающимъ между гражданскими и уголовными судами о принадлежности дѣла, разсматриваются и рѣшаются отдѣленіемъ IX департамента совмѣстно съ уголовнымъ (X) департаментомъ.

Видную роль въ жизни Варшавскихъ департаментовъ Сената долженъ былъ играть министръ юстиціи Царства Польскаго— главный директоръ, предсѣдательствующій въ правительственной комиссіи юстиціи—и его ближайшіе помощники—оберъ-прокуроры. Въ самомъ дѣлѣ, „Учрежденіе“ (ст. 17) поручало главному директору надзоръ за соблюденіемъ правилъ, установленныхъ для производства дѣлъ, и за точнымъ и единообразнымъ изъясненіемъ силы законовъ. Ему принадлежало право назначать собраніе департаментовъ и ихъ отдѣленій въ дни, не указанные для судебныхъ мѣстъ, для выслушанія Высочайшихъ указовъ и для дѣлъ, требующихъ безотлагательнаго рѣшенія (ст. 11). Ему же принадлежало право представлять намѣстнику кандидатовъ для замѣщенія должностей оберъ-проку-

роровъ, помощниковъ и референдаріевъ (ст. 31), которые опредѣляются именными Высочайшими указами по представленіямъ намѣстника (ст. 30). Онъ же являлся посредствующей инстанціей для сношенія Варшавскихъ департаментовъ съ главными директорами, предсѣдательствующими въ правительственныхъ комиссіяхъ, съ генералъ-контролеромъ, съ управляющими особыми частями и лицами, не подчиненными въ порядкѣ государственнаго устройства Сенату (ст. 94). Онъ же получалъ черезъ оберъ-прокуроровъ копіи состоявшихся въ Сенатѣ опредѣленій и посылалъ черезъ нихъ же Сенату свои предложенія (стр. 93). Наконецъ, подъ его начальствомъ состояли установленные при Сенатѣ защитники по дѣламъ гражданскимъ и уголовнымъ (ст. 106). Онъ же являлся главнымъ начальникомъ канцелярій обоихъ департаментовъ (ст. 90) и ему же, согласно прим. 1 къ штатамъ канцеляріи, принадлежало право переводить чиновниковъ изъ одного департамента въ другой, уменьшать опредѣляемое штатами число чиновниковъ, размѣръ ихъ жалованья и получающіяся сбереженія употреблять на выдачу временныхъ пособій особенно отличившимся и усерднымъ чиновникамъ; объ этомъ онъ былъ долженъ доводить каждый разъ до свѣдѣнія намѣстника.

Фактически несравненно большее значеніе долженъ былъ имѣть оберъ-прокуроръ, дѣятельность котораго была регламентирована самымъ подробнымъ образомъ не въ одномъ десяткѣ статей „Учрежденія“. Оберъ-прокуроры состояли при каждомъ департаментѣ Сената и Общемъ собраніи (ст. 18) и завѣдывали состоящими при нихъ канцеляріями (ст. 98) [1]). Впрочемъ, власть ихъ надъ канцеляріями не безгранична, потому что сенаторы и члены Сената, замѣтивши какія-нибудь упущенія по канцеляріи, могли обращать на это вниманіе оберъ-прокурора, а если послѣдній не согласится съ этими указаніями, то первоприсутствующій могъ обращаться непосредственно къ главному директору, предсѣдательствующему въ правительственной комиссіи юстиціи [2]).

---

[1]) Канцеляріи состояли изъ оберъ-секретарей, секретарей, переводчиковъ и пр. канц. чиновниковъ (ст. 101—103).

[2]) По ст. 244 нынѣ дѣйств. Учр. Прав. Сената (изд. 1892 г.), сенаторы не вмѣшиваются въ управленіе канцеляріей, которая находится въ непосредственной и полной зависимости отъ оберъ-прокуроровъ и министра юстиціи. Но если они примѣтятъ упущеніе законнаго порядка, то обязаны предложить о томъ Сенату.

Итакъ, каковы же были права и обязанности оберъ-прокурора по „Учрежденію“ Варшавскихъ департаментовъ Сената и Общаго ихъ собранія? Онъ былъ обязанъ заботиться о томъ, чтобы разборъ дѣлъ въ присутствіяхъ производился безъ замедленія—вотъ почему ст. 15 обязываетъ сенатора или члена Сената, не могущаго прибыть въ присутствіе по болѣзни или другимъ причинамъ, увѣдомлять объ этомъ заблаговременно, съ объясненіемъ причинъ, оберъ-прокурора, который въ такомъ случаѣ приглашаетъ членовъ Сената, не назначенныхъ къ постоянному присутствованію ни въ одномъ департаментѣ или



Зданіе Варшавскихъ судебныхъ установленій (бывшій Сенатъ).

отдѣленіи Сената, причемъ замѣна отсутствующаго производится по жребію. Также заблаговременно должны увѣдомлять о своемъ неприбытіи въ присутствіе оберъ-прокурора Общаго собранія и члены совѣта управленія и варшавскій военный губернаторъ, причемъ они должны были указать тѣхъ директоровъ или управляющихъ частями, которые должны были давать нужныя объясненія.

Главная же обязанность оберъ-прокурора состояла въ томъ, что онъ давалъ Сенату предложенія по всѣмъ дѣламъ, поступавшимъ на разсмотрѣніе Сената, при чемъ послѣдній не могъ сдѣлать ни одного постановленія безъ выслушанія предложенія оберъ-прокурора (ст. 21). Въ гражданскихъ дѣлахъ, по выслу-

шаніи дѣла присутствіемъ Сената, оберъ-прокуроръ былъ обязанъ сдѣлать предложеніе, въ которомъ излагалъ всѣ обстоятельства дѣла, затѣмъ доводы, приводимые каждой стороной въ свою пользу, объяснялъ смыслъ законовъ, на которые ссылаются обѣ стороны, опредѣлялъ всѣ возникающіе изъ обстоятельствъ дѣла вопросы, требующіе разрѣшенія, и наконецъ излагалъ свою точку зрѣнія на самое дѣло и предлагалъ то или иное его рѣшеніе (ст. 22). Въ уголовныхъ дѣлахъ оберъ-прокуроръ въ своемъ предложеніи указывалъ на обстоятельства какъ въ пользу, такъ и противъ подсудимаго, объяснялъ точную силу законовъ, которые относились къ дѣлу, и, наконецъ, высказывалъ, какой, по его мнѣнію, приговоръ слѣдуетъ вынести по данному дѣлу (ст. 23). Оберъ-прокуроръ могъ засѣдать, по своему усмотрѣнію, въ томъ или другомъ отдѣленіи, и отъ него зависѣлъ выборъ дѣлъ, по которымъ онъ дѣлалъ предложенія Сенату. Но по тѣмъ дѣламъ, которыя разсматривались присутствіемъ въ увеличенномъ составѣ или въ цѣломъ составѣ департамента или въ соединенномъ присутствіи отдѣленія IX-го департамента и X департамента, оберъ-прокуроръ долженъ былъ дѣлать предложенія Сенату непремѣнно самъ, а не его помощники (ст. 59), какъ это допускалось по другимъ дѣламъ. По ст. 19 и 20 „Учрежденія“ при оберъ-прокурорѣ состояло нужное число помощниковъ, которые назывались помощниками оберъ-прокурора. Если имъ поручалось составленіе опредѣленія, то изготовленный проектъ, особенно по дѣламъ, имѣющимъ важное значеніе по предмету или по вопросамъ, требующимъ разрѣшенія (ст. 24), представлялся ими оберъ-прокурору. При этомъ могло случиться такъ, что оберъ-прокуроръ не согласится съ мнѣніемъ своего помощника: въ такомъ случаѣ онъ приглашалъ, если признавалъ нужнымъ, прочихъ своихъ помощниковъ на общее совѣщаніе, на которомъ каждый изъ нихъ высказывалъ свое мнѣніе по данному дѣлу (ст. 25), оберъ-прокуроръ могъ и не согласиться съ мнѣніемъ своихъ помощниковъ, и тогда онъ или самъ давалъ предложеніе Сенату или доносилъ главному директору, предсѣдательствующему въ правительственной комиссіи юстиціи: въ такомъ случаѣ онъ отсылалъ къ главному директору всѣ относившіяся къ дѣлу бумаги, записку, проектъ предложенія и мнѣніе каждаго изъ своихъ помощниковъ. Главный дирек-

торъ, получивъ этотъ матеріалъ, созывалъ комиссію юстиціи и приглашалъ, по своему выбору, чиновъ судебнаго вѣдомства и уже послѣ обсужденія даннаго вопроса въ этомъ засѣданіи предписывалъ оберъ-прокурору, въ какомъ смыслѣ должно быть дано предложеніе Сенату (ст. 26).

Наконецъ, оберъ-прокуроры являлись тѣми инстанціями, черезъ которыя производились сношенія департаментовъ Сената и Общаго ихъ собранія со всѣми мѣстами и чинами, принадлежащими къ управленію Царства (ст. 92, 93, 94).

Какъ было указано выше, въ каждомъ департаментѣ существовала своя канцелярія; ближайшій надзоръ за ней и поддержаніе внутренняго порядка были возложены на старшаго оберъ-секретаря (ст. 104), которымъ являлся оберъ-секретарь перваго отдѣленія департамента (ст. 102). Въ помощь оберъ-секретарю давалось нужное число секретарей (ст. 103). Кромѣ того, при X департаментѣ состояло извѣстное число референдаріевъ [1]), которые должны были составлять записки по уголовнымъ дѣламъ и присутствовать при разсмотрѣніи Сенатомъ того дѣла, по которому ими была составлена докладная записка (ст. 28). Изъ референдаріевъ, состоявшихъ при Общемъ собраніи Варшавскихъ департаментовъ, составлялась, подъ предсѣдательствомъ одного изъ сенаторовъ, по назначенію намѣст-

[1]) Этотъ терминъ едва не былъ замѣненъ терминомъ „чиновники для доклада дѣлъ". Въ дѣлѣ Департамента дѣлъ Царства Польскаго 1842 г. № 104 (Объ учрежденіи Варшавскихъ Прав. Сената департаментовъ IX-го и X-го и Общаго оныхъ собранія) помѣщено (листъ 159) письмо статсъ-секретаря Царства Польскаго И. Л. Туркула отъ 1842 г. за № 774 на имя государственнаго секретаря барона Модеста Андреевича Корфа. Препровождая переписанный экземпляръ „Учрежденія" Варшавскихъ департаментовъ Сената и ихъ штатъ, Туркулъ просилъ представить ихъ къ подписанію предсѣдателю Государственнаго Совѣта. При этомъ онъ объяснялъ, что „перемѣна сія послѣдовала собственно потому, что употребленное прежде въ учрежденіи и штатѣ названіе „референдаріевъ", замѣненное по Высочайшему повелѣнію, въ званіе „чиновниковъ за оберъ-прокурорскимъ столомъ"—впослѣдствіи по общему совѣщанію г. г. д. т. с. графа Блудова, министра юстиціи и моему, удостоенному Высочайшаго Его Императорскаго Величества утвержденія, замѣнено окончательно наименованіемъ „чиновниковъ для доклада дѣлъ". По подписаніи предсѣдателемъ Государственнаго Совѣта, Туркулъ предполагалъ поднести учрежденіе и штаты на утвержденіе Государя Императора. Но письмомъ отъ 1 мая 1842 г. за № 512 баронъ Корфъ увѣдомилъ Туркула о невозможности исполнить его просьбу, въ виду того, что уже послѣдовала Высочайшая конфирмація актовъ, а кромѣ того при ознакомленіи съ текстомъ „Учрежденія", оказались и нѣкоторыя другія измѣненія помимо референдаріевъ. Баронъ Корфъ предлагалъ Туркулу объясниться съ предсѣдателемъ Государственнаго Совѣта княземъ И. В. Васильчиковымъ, но, видимо, эта бесѣда, если даже она и состоялась, оказалась безрезультатной.

ника, особая комиссія: она должна была замѣнить особую инструкціонную комиссію бывшаго государственнаго совѣта Царства Польскаго, на которую было возложено предварительное разсмотрѣніе и подготовленіе къ слушанію дѣлъ, вносившихся въ Общее собраніе (ст. 86). Присутствовать при разборѣ дѣла въ Общемъ собраніи могли только тѣ референдаріи, которые составляли по данному дѣлу докладную записку. При комиссіи состоялъ особый секретарь, который ею же и назначался (ст. 88).

При Варшавскихъ департаментахъ и Общемъ ихъ собраніи состоялъ цѣлый рядъ учрежденій. Такъ, при нихъ функціонировала особая Герольдія [1]). Послѣ упраздненія государственнаго совѣта Царства Польскаго и учрежденія Варшавскихъ департаментовъ, она, указомъ 6/18 сентября 1841 г., была оставлена въ видѣ особаго учрежденія при Общемъ собраніи этихъ департаментовъ, причемъ ей было сохранено ея прежнее внутреннее устройство и тотъ же строй отношеній, въ которыхъ она находилась раньше къ государственному совѣту. Герольдія состояла изъ предсѣдателя, назначаемаго изъ членовъ Общаго собранія Варшавскихъ департаментовъ, 4 совѣтниковъ и асессора. Для производства дѣлъ при ней была учреждена особая канцелярія, состоявшая изъ трехъ отдѣленій—исполнительнаго, техническаго и контрольнаго. Во главѣ канцеляріи стоялъ директоръ, который въ то же время былъ и совѣтникомъ Герольдіи. По штату на содержаніе Герольдіи полагалось 21.424 р. [2]). Кромѣ Герольдіи, былъ организованъ еще архивъ для храненія оконченныхъ и неподлежащихъ болѣе производству дѣлъ, который назывался „Главнымъ варшавскимъ сенатскимъ архивомъ"; наблюденіе за нимъ, по порученію главнаго директора, было возложено на одного изъ оберъ-прокуроровъ (ст. 107). Въ архивѣ полагался главный сенатскій архиваріусъ и два его помощника, а при нихъ канцелярскіе чиновники (ст. 108). Но кромѣ этого главнаго архива при каждомъ департаментѣ и Общемъ собраніи существовали еще особые архивы (ст. 109), которыми завѣдывали архиваріусы, подъ

[1]) Дѣло Госуд. Совѣта по Деп. законовъ 1848 г. № 28, л. л. 63—69.

[2]) Директоръ получалъ 2.250 р., совѣтники Герольдіи—по 1.500 р., асессоръ—900 р., секретарь, протоколистъ и начальникъ канцеляріи—по 900 р., начальникъ техническаго отдѣленія—1.275 р., начальникъ контрольнаго отдѣленія—900 р., главный архиваріусъ—900 р.

руководствомъ оберъ-прокуроровъ (ст. 110). Архиваріусъ IX департамента завѣдывалъ и библіотекой (ст. 111). Наконецъ, былъ спеціальный архивъ для храненія разныхъ актовъ, находившихся въ бывшихъ метрикахъ (ст. 112): онъ оставался на прежнихъ основаніяхъ подъ начальствомъ главнаго директора (ст. 113).

Въ „Учрежденіи" имѣется нѣсколько статей, касающихся времени засѣданій Сената и другихъ деталей внутренняго распорядка. Присутствія департаментовъ и ихъ отдѣленій происходили въ тѣ дни, какіе были установлены для прочихъ судебныхъ мѣстъ (ст. 10), а Общаго собранія—въ дни, назначавшіеся его предсѣдателемъ (ст. 12). Открывали и закрывали присутствія въ департаментахъ и отдѣленіяхъ первоприсутствующіе, а въ Общемъ собраніи его предсѣдатель (ст. 13). Начало присутствія въ департаментахъ и ихъ отдѣленіяхъ было опредѣлено въ 10 часовъ утра (ст. 14).

Въ заключеніе характеристики организаціи и положенія Варшавскихъ департаментовъ Сената нелишнее коснуться отношенія ихъ къ учрежденіямъ Имперіи. Статья 91 „Учрежденія" опредѣляла, что „сношенія Варшавскихъ департаментовъ и Общаго собранія съ Святѣйшимъ Синодомъ производятся посредствомъ взаимныхъ вѣдѣній и извѣстій. Такимъ же точно образомъ они сносятся между собою, а равно и съ прочими департаментами и Общими собраніями Правительствующаго Сената". Объ отношеніи къ министру юстиціи Имперіи было сказано выше.

Согласно Высочайше утвержденнымъ 26 марта 1842 г. штатамъ канцеляріи Варшавскихъ департаментовъ Сената, на содержаніе ея назначалось 48.400 рублей серебромъ. Въ эту сумму входило жалованье двухъ оберъ-прокуроровъ IX и X департаментовъ, состоявшихъ въ IV классѣ и получавшихъ по 3.000 р. ежегодно, 5 помощниковъ оберъ-прокуроровъ (3 для IX департамента и 2 для X), состоявшихъ въ V классѣ и получавшихъ 2.250 р. каждый, 3 оберъ-секретарей въ VI классѣ (2 въ IX деп. и 1 въ X) съ жалованьемъ по 1.200 р. каждому, 4 секретарей VII класса (по 2 въ каждомъ департаментѣ) съ жалованьемъ по 1.000 р. каждому, 4 референдаріевъ VI класса (въ X деп.) съ жалованьемъ въ 1.500 р., 2 переводчиковъ VIII класса (по одному въ каждомъ департаментѣ) съ жалованьемъ по 900 р., 4 помощниковъ секретарей VIII кл. (по 2 въ каждомъ департаментѣ) по 500 р.,

2 архиварiусовъ IX кл. (по одному въ каждомъ департаментѣ) съ 450 р. жалованья, 2 регистраторовъ IX класса (по одному въ каждомъ департаментѣ) съ жалованьемъ 450 р.—Кромѣ того при департаментахъ состояли 4 низшихъ канцелярскихъ чиновника высшаго оклада (360 р. въ годъ) и 6 низшаго (300 р.), въ обоихъ департаментахъ тѣхъ и другихъ было одинаковое число. Въ архивѣ состояли архиварiусъ (VIII кл.), получавшiй 600 р. въ годъ, два его помощника (IX кл.) — по 450 р. въ годъ, 2 писца—по 240 р.; всего на архивъ отпускалось въ годъ 1.800 р.

При обоихъ Варшавскихъ департаментахъ состоялъ смотритель сенатскаго зданiя (VIII кл.), получавшiй 480 р. въ годъ, докторъ (VII кл.) 450 р., 4 возныхъ (200 р. въ годъ) и 2 служителя (150 р. въ годъ).

На канцелярскiе расходы, освѣщенiе, отопленiе сенатскихъ зданiй, ремонтъ мебели и уплату городскихъ по зданiю податей полагалось 2.500 р., а на пополненiе сенатской библiотеки 300 рублей.

Но указанной суммой 48.400 р. не исчерпывались всѣ расходы на содержанiе Варшавскихъ департаментовъ Сената. Согласно примѣч. 1 къ этимъ штатамъ, въ нихъ не были включены чины, принадлежащiе къ Общему собранiю Варшавскихъ департаментовъ. Дѣло въ томъ, что на основанiи 1-й статьи Высочайшаго указа 6/18 сентября 1841 г. въ Общемъ собранiи были оставлены тѣ самыя лица, которыя состояли при бывшемъ государственномъ совѣтѣ Царства, и для нихъ было удержано прежнее росписанiе окладовъ и жалованья.

Торжественное открытiе Варшавскихъ департаментовъ Сената состоялось въ 1842 г., о чемъ былъ составленъ протоколъ, представленный намѣстникомъ Государю Императору. По повелѣнiю Его Величества онъ былъ препровожденъ министромъ статсъ - секретаремъ Царства Польскаго министру юстицiи [1]).

За время существованiя Варшавскихъ департаментовъ Сената въ ихъ организацiи произошли нѣкоторыя перемѣны. Такъ, въ 1842 г., по всеподданнѣйшему докладу намѣстника, се-

[1]) П. С. З., 1842 г., № 16131.

наторамъ, членамъ Сената и чиновникамъ Варшавскихъ департаментовъ и Общаго ихъ собранія были дарованы мундиры [1]. — Затѣмъ, составъ IX (гражданскаго) департамента увеличивался нѣсколько разъ путемъ учрежденія временныхъ отдѣленій. Такъ Именнымъ указомъ отъ 16/28 февраля 1843 г., даннымъ намѣстнику Царства Польскаго [2], при департаментѣ было учреждено временное отдѣленіе „для доставленія IX департаменту Сената вящихъ способностей къ рѣшенію накопившихся дѣлъ". Накопленіе дѣлъ произошло благодаря тому, что въ IX департаментъ перешли всѣ дѣла упраздненной высшей палаты суда. Что касается состава этого отдѣленія, то оно, какъ писалъ министру юстиціи статсъ-секретарь Царства Польскаго Туркулъ [3] „для соблюденія сбереженія казны, по малому количеству поступающихъ доселѣ дѣлъ въ X департаментъ Сената, составлено было изъ чиновниковъ къ сужденію гражданскихъ дѣлъ способныхъ, съ присовокупленіемъ одного сенатора первоприсутствующаго изъ числа сенаторовъ Общаго собранія Варшавскихъ департаментовъ и одного члена изъ числа неназначенныхъ къ постоянному засѣданію". Разрѣшеніе на то, чтобы временное отдѣленіе IX департамента пополнялось изъ состава X департамента, можно найти въ слѣдующемъ мѣстѣ указа: „еслибы число уголовныхъ дѣлъ, поступающихъ въ X департаментъ, было столь значительно, что временное отдѣленіе, какъ составленное предпочтительно изъ членовъ Сената, въ семъ департаментѣ присутствующихъ, не было бы въ состояніи имѣть по крайней мѣрѣ 2 засѣданія въ недѣлю, то намѣстникъ представитъ Намъ другія средства къ окончанію накопившихся дѣлъ".

Но, повидимому, такая мѣра лишь временно устранила накопленіе гражданскихъ дѣлъ, потому что въ 1854 году опять возникъ вопросъ объ учрежденіи временного отдѣленія въ томъ же IX департаментѣ. Именнымъ указомъ, даннымъ намѣстнику 28 сентября — 10 октября этого года [4], при IX департаментѣ было учреждено временное отдѣленіе, которое должно было состоять изъ

---

[1] Именной Высочайшій указъ 14 мая 1842 г. (П. С. З., № 15646) и 1 августа 1842 г. (П. С. З., № 15908).

[2] П. С. З., 1843 г., № 16540.

[3] Арх. Сен., дѣло М. Ю., 1843 г., № 5618.

[4] П. С. З., 1854 г., № 28580.

первоприсутствующаго сенатора и присутствующихъ членовъ, списокъ которыхъ утверждался Государемъ: въ концѣ года намѣстникъ долженъ былъ представить Государю распредѣленіе членовъ Сената, назначенныхъ къ присутствованію какъ въ двухъ отдѣленіяхъ департамента, такъ и во временномъ отдѣленіи [1]. Существованіе этого отдѣленія было продлено въ 1856 г. на одинъ годъ [2], а въ концѣ этого года оно было закрыто въ виду окончанія дѣлъ [3]. Наконецъ, въ третій разъ, опять для окончанія накопившихся дѣлъ, временное отдѣленіе было учреждено въ февралѣ 1865 года [4], а закрыто въ декабрѣ того же года [5].

Если организація департаментовъ Сената не подверглась существенному измѣненію, то Общее собраніе ихъ испытало нѣсколько иную судьбу. Еще въ 1850 г. была упразднена должность помощника оберъ-прокурора при Общемъ собраніи, „какъ по кругу дѣйствій онаго вовсе ненужная“ [6], а въ 1861 г. было упразднено и само Общее собраніе [7]. Причиной его упраздненія послужило возстановленіе въ 1861 г. государственнаго совѣта Царства Польскаго, къ которому и перешли принадлежавшія ему раньше функціи Общаго собранія, т. е. разсмотрѣніе пререканій о подсудности, дѣла административной юстиціи, герольдія, преданіе суду за преступленія по должности и самый судъ надъ высшими должностными лицами, начиная съ губернаторовъ вплоть до членовъ совѣта управленія [8]. Но и послѣ усмиренія польскаго мятежа, когда указомъ 10 марта 1867 г. былъ уничтоженъ государственный совѣтъ Царства Польскаго, Общее собраніе Варшавскихъ департаментовъ возстановлено не было, а находившіяся въ вѣдѣніи совѣта дѣла были распредѣлены между другими учрежденіями, а именно дѣла о дворянствѣ были переданы въ Департаментъ Герольдіи Правительствующаго Сената, дѣла по преступленіямъ было пред-

---

[1]) Арх. Сен., дѣло М. Ю., 1854 г., № 1822.
[2]) П. С. З., 1856 г., № 30018.
[3]) П. С. З., 1856 г., № 31315.
[4]) П. С. З., 1865 г., № 41815.
[5]) П. С. З., 1865 г., № 42774.
[6]) П. С. З., 1850 г., № 23787.
[7]) П. С. З., 1861 г., № 37044.
[8]) Н. М. Рейнке. Очеркъ законодательства Царства Польскаго, стр. 31 (Журн. Мин. Юстиціи, ноябрь, 1901 г.).

положено направлять въ порядкѣ, установленномъ для Имперіи, а разсмотрѣніе отчетовъ остававшихся еще въ Царствѣ центральныхъ учрежденій было поручено учредительному комитету, который призналъ себѣ подсуднымъ и разрѣшеніе пререканій о подсудности между правительственными и судебными мѣстами [1]).

Уже по этимъ мѣрамъ можно было судить, что правительственная политика склонялась къ признанію необходимости сближенія судебнаго строя Имперіи и Царства Польскаго, причемъ въ этомъ направленіи были начаты и подготовительныя работы.

Несомнѣнно, проявленіе такой политики правительства можно видѣть въ Высочайше утвержденномъ 6 апрѣля 1873 г. положеніи Комитета по дѣламъ Царства Польскаго, которое вводило въ дѣлопроизводство Варшавскихъ департаментовъ русскій языкъ [2]). Комитетъ предоставилъ намѣстнику принять въ установленномъ порядкѣ мѣры къ приведенію личнаго состава присутствій и канцелярій Варшавскихъ департаментовъ въ такое положеніе, которое необходимо для успѣшнаго осуществленія проектированной мѣры. Съ этой цѣлью Комитетъ разрѣшалъ назначать на различныя должности, въ томъ числѣ и членовъ Сената, такихъ лицъ, которыя не имѣли соотвѣтствующаго чина, но за то обладали знаніемъ русскаго языка. Срокомъ для введенія этой мѣры было назначено 1 сентября 1873 года.

Самые штаты канцелярій Варшавскихъ департаментовъ оставались почти безъ измѣненія до 1874 года, если не считать небольшого инцидента съ жалованьемъ оберъ-прокуроровъ департаментовъ [3]). Дѣло въ томъ, что Государственный Совѣтъ, по департаменту экономіи, по разсмотрѣніи финансовыхъ смѣтъ на 1868 г., мнѣніемъ, Высочайше утвержденнымъ 14 марта 1868 г., между прочимъ постановилъ: исчисленные по ст. 3 § 1 смѣты вѣдомства министерства юстиціи въ числѣ прочихъ суммъ 1.500 р. на добавочное содержаніе оберъ-прокурорамъ IX и X департаментовъ Сената изъ смѣты исключить. Въ виду этого учредительный комитетъ представилъ Государственному Совѣту, что по

[1]) Н. М. Рейнке. Очеркъ законодательства Царства Польскаго, стр. 47—48 (Журн. Мин. Юст., декабрь 1901).

[2]) П. С. З., 1873 г., № 52105.

[3]) Дѣло Гос. Сов. по Департаменту экономіи, 1868 г. № 419.

Высочайшему повелѣнію, послѣдовавшему по журналу бывшаго совѣта управленія Царства отъ 2 іюня 1842 г., намѣстнику было предоставлено право назначать добавочное содержаніе оберъ-прокурорамъ Варшавскихъ департаментовъ до 750 р. въ годъ. На этомъ основаніи, съ разрѣшенія намѣстника, получали добавочные 750 р. съ 1842 г. д. с. с. Тисъ, а съ 1850 г.—Воловскій. Въ 1851 г. сумма въ 750 р. была включена въ смѣту Варшавскихъ департаментовъ, такъ что жалованье оберъ-прокурора IX департамента стало показываться не въ 3.000 р., а въ 3.750 р. То же самое стало практиковаться съ 1862 г. и относительно X департамента, гдѣ это добавочное содержаніе получали д. с. с. Росинскій, Пухало и Хвалибогъ. При такихъ условіяхъ Департаментъ экономіи не встрѣтилъ препятствій къ ассигнованію добавочныхъ 1.500 р.

Вопросъ объ усиленіи штатовъ Варшавскихъ департаментовъ Сената возникъ почти наканунѣ судебной реформы въ Царствѣ Польскомъ, которая и завершилась закрытіемъ самихъ департаментовъ [1]). Въ 1874 году на разсмотрѣніе Государственнаго Совѣта поступило представленіе управляющаго Собственной Его Императорскаго Величества канцеляріи по дѣламъ Царства Польскаго объ увеличеніи штатовъ канцеляріи Варшавскихъ департаментовъ Сената. Въ немъ указывалось, что штатъ этихъ канцелярій дѣйствуетъ безъ измѣненій съ 1842 года, тогда какъ число дѣлъ, поступавшихъ въ департаменты, увеличивалось съ каждымъ годомъ: въ 1842 г. по IX департаменту поступило 587 дѣлъ, а въ 1872 г.—до 1.047, въ X департаментѣ соотвѣтствующими цифрами являлись 94 и 925. Въ виду такого увеличенія дѣлъ и слишкомъ слабаго состава канцелярій, число нерѣшенныхъ дѣлъ изъ года въ годъ увеличивалось. Извѣстную роль въ этомъ отношеніи играло и введеніе въ дѣлопроизводство русскаго языка, которое должно было усложнить работу чиновниковъ канцелярій какъ по совершенной новизнѣ дѣла, такъ и потому, что положеніемъ Комитета по дѣламъ Царства Польскаго было предоставлено частнымъ лицамъ, при выдачѣ имъ копій съ сенатскихъ рѣшеній, просить приложеніе и польскихъ переводовъ этихъ рѣшеній. Личный составъ канцелярій усиливался 15 лицами, а общій добавочный расходъ опредѣлялся въ 24.133 р. 32 к.

[1]) П. С. З., 1874 г., № 53243. Дѣло Гос. Сов. по Департаменту экономіи, 1874 г., № 25.

Департаментъ государственной экономіи согласился удовлетворить это ходатайство, но въ нѣсколько иной формѣ. Въ этомъ отношеніи сыгралъ крупную роль отзывъ министра финансовъ Рейтерна, который полагалъ, что „въ виду предстоящей судебной реформы въ Царствѣ Польскомъ, учрежденіе новыхъ должностей въ канцеляріяхъ Варшавскихъ департаментовъ Правительствующаго Сената представляется совершенно неудобнымъ, такъ какъ мѣра эта неминуемо повлечетъ за собой впослѣдствіи увеличеніе заштатныхъ чиновниковъ и новыя затраты изъ казны на заштатное содержаніе ихъ". Поэтому статсъ-секретарь Рейтернъ считалъ болѣе удобнымъ, не учреждая для этихъ канцелярій дополнительныхъ штатовъ, испросить установленнымъ порядкомъ Высочайшее разрѣшеніе на отпускъ изъ Государственнаго казначейства 5.000 р. въ 1873 г. и 15.000 р. въ 1874 году. Соглашаясь на отпускъ указанной суммы, Департаментъ государственной экономіи постановилъ, что лица, занимающія указанныя выше временныя должности, пользуются вообще служебными правами, предоставленными штатами 1842 г. канцелярій департаментовъ, но не имѣютъ права на заштатное содержаніе въ томъ случаѣ, если они, при предстоящей судебной реформѣ и при закрытіи Варшавскихъ департаментовъ, не получатъ должностей въ новыхъ судебныхъ учрежденіяхъ.

Въ заключеніе нелишнее остановиться на судьбѣ тѣхъ тонкихъ нитей, которыя, по „Учрежденію" 1842 года, связывали Варшавскіе департаменты Сената съ имперскимъ министромъ юстиціи. Указъ 1841 г. предписывалъ, чтобы министру юстиціи, какъ генералъ-прокурору, по истеченіи каждаго года, посылались для свѣдѣнія краткія статистическія вѣдомости относительно судебной части въ Царствѣ Польскомъ и формулярные списки о служащихъ въ Варшавскихъ департаментахъ и Общемъ ихъ собраніи. По положенію Комитета Министровъ такія вѣдомости должны были представляться Государю Императору 10 числа каждаго мѣсяца, а потому управляющій министерствомъ юстиціи просилъ товарища министра статсъ-секретаря Царства Польскаго о заблаговременной присылкѣ вѣдомостей къ 4 числу каждаго мѣсяца. Но послѣдній не призналъ возможнымъ исполнить эту просьбу, основываясь на томъ, что на пересылку ихъ изъ Варшавы въ Петербургъ нужно 7 дней и отъ статсъ-секретаріата въ министерство юстиціи 1—2 дня. Съ своей стороны намѣст-

никъ сообщилъ, что для главнаго директора юстиціи было бы удобнѣе присылать вѣдомости однимъ мѣсяцемъ позднѣе. Въ виду этого министръ юстиціи вошелъ въ Комитетъ Министровъ съ особой запиской и Комитетъ, по Высочайше утвержденному 9 февраля 1854 г. положенію, разрѣшилъ присылку этихъ вѣдомостей мѣсяцемъ позже [1]). Но, повидимому, дѣло присылки вѣдомостей налаживалось съ трудомъ, и онѣ поступали слишкомъ поздно: въ 1857 г. министръ юстиціи внесъ по этому поводу въ Комитетъ Министровъ особую записку, и Комитету пришлось разрѣшать вопросъ о формѣ ежемѣсячныхъ вѣдомостей о движеніи дѣлъ въ Варшавскихъ департаментахъ [2]).

Что касается доставленія списковъ сенаторовъ и членовъ Сената, то они, повидимому, присылались аккуратно за каждый годъ. Присылались также и вѣдомости о пропущенныхъ каждымъ сенаторомъ и членомъ Сената присутственныхъ дняхъ [3]) и списки съ Высочайшихъ указовъ и повелѣній о закрытіи или открытіи отдѣленій въ IX департаментѣ [4]).

Судьба и положеніе Варшавскихъ департаментовъ Сената и вообще судебныхъ мѣстъ Царства Польскаго стали особенно интересовать правительство послѣ судебной реформы 1864 г. Впрочемъ, еще раньше, за нѣсколько десятковъ лѣтъ до этой реформы, велись подготовительныя работы по преобразованію этихъ учрежденій.

Такъ, по Высочайшему повелѣнію, объявленному въ рескриптѣ отъ 12 мая 1833 г., въ С.-Петербургѣ былъ учрежденъ

---

[1]) П. С. З., 1854 г., № 27918.

[2]) П. С. З., 1857 г., № 31636.

[3]) Арх. Сен., дѣла М. Ю.: 1843 г. (№№ 5610, 5618), 1844 г. (№ 8023), 1845 г. (№ 5183), 1849 г. (№ 5610), 1850 г. (№ 6428), 1851 г. (№ 6261), 1852 г. (№ 6570), 1853 г. (№ 5028), 1854 г. (№ 1801), 1855 г. (№ 411), 1856 г. (№ 216), 1857 г. (№№ 106, 119), 1859 г. (№ 523) и проч. Форма, въ которую облекалось ознакомленіе Сената съ этими списками, получала слѣдующій видъ (дѣло 1843 г. № 5618). „Копія съ опредѣленія Правительствующаго Сената изъ 1-го департамента въ департаментъ Министерства юстиціи 1843 г. января 13. По указу Его Императорскаго Величества Правительствующій Сенатъ слушали предложеніе господина министра юстиціи статсъ-секретаря, тайнаго совѣтника и кавалера графа Виктора Никитича Панина, отъ 9 сего января, что г. Министръ статсъ-секретарь Царства Польскаго сообщилъ ему, что на основаніи 2-й статьи Высочайше утвержденнаго учрежденія Варшавскихъ Правительствующаго Сената Департаментовъ, г. намѣстникъ Царства повергалъ на Высочайшее Государя Императора благоуваженіе составленный имъ проектъ распредѣленія сенаторовъ и членовъ Сената тѣхъ департаментовъ на 1843 г., каковое распредѣленіе удостоилось въ $^{5}/_{17}$ день текущаго января Высочайшаго утвержденія".

[4]) Арх. Сен., дѣло М. Ю., 1857 г., № 92 (о закрытіи временного отдѣленія IX департамента).

пріуготовительный комитетъ для законодательныхъ работъ по Царству Польскому. Этотъ комитетъ, получившій впослѣдствіи названіе кодификаціонной комиссіи, находился подъ начальствомъ главноуправляющаго II-мъ отдѣленіемъ Собственной Его Императорскаго Величества канцеляріи. Работы этой комиссіи заключались въ собираніи матеріаловъ, предварительныхъ соображеніяхъ, составленіи проектовъ, объяснительныхъ записокъ и пр. Въ 1861 г. кодификаціонная комиссія была закрыта, а лежавшія на ней законодательныя работы были поручены учрежденному въ то время государственному совѣту Царства Польскаго. Затѣмъ, послѣ закрытія этого совѣта, по Высочайшему повелѣнію, отъ 23 сентября (5 октября) 1864 года, при учредительномъ комитетѣ была образована особая юридическая комиссія, которая должна была пересмотрѣть собранные бывшею кодификаціонной комиссіей матеріалы и составленные ею проекты по судебной части и установить главныя начала, которыя должны были лечь въ основаніе реформы судебной части въ Царствѣ Польскомъ. Въ составъ этой комиссіи, между прочимъ, было повелѣно командировать русскихъ практиковъ-юристовъ, такъ какъ въ основу реформы рѣшено было положить возможное сближеніе законодательства Царства и Имперіи. Согласно инструкціи, Высочайше утвержденной 2 (14 іюля) 1865 г., на комиссію были возложены двѣ главныя задачи: 1) начертаніе основныхъ началъ для преобразованія нынѣ дѣйствующаго въ Царствѣ Польскомъ законодательства, съ соблюденіемъ, по возможности, слѣдующей постепенности: а) основныя начала судоустройства и судопроизводства, какъ гражданскаго, такъ и уголовнаго, б) основныя начала гражданскаго кодекса, в) основныя начала уголовнаго кодекса и г) основныя начала права торговаго и торговаго судопроизводства и 2) начертаніе проектовъ самыхъ законовъ, вполнѣ согласное съ Высочайше утвержденными основными началами.

При исполненіи возложенной на нее задачи, юридическая комиссія находилась несомнѣнно въ гораздо лучшемъ положеніи, чѣмъ комиссія для составленія основныхъ положеній и преобразованія судебной части въ Имперіи. Ей не нужно было, какъ второй комиссіи, изслѣдовать коренныя основанія судебнаго устройства и пускаться въ теоретическія изслѣдованія. Въ Судебныхъ уставахъ Имперіи былъ установленъ вполнѣ опредѣленный

порядокъ судебнаго устройства и судопроизводства, который былъ признанъ правительствомъ наилучшимъ. Онъ основывался на началахъ, принятыхъ почти всѣми законодательствами Западной Европы. При такихъ условіяхъ задача новой комиссіи сводилась къ примѣненію Судебныхъ уставовъ Имперіи, въ ихъ главныхъ основаніяхъ, къ мѣстнымъ условіямъ Царства Польскаго.

Комиссія признала важнымъ недостаткомъ существующаго въ Царствѣ судебнаго строя отсутствіе кассаціоннаго порядка [1]), т. е. отсутствіе верховнаго учрежденія, которое бы имѣло наблюденіе надъ единообразнымъ и правильнымъ примѣненіемъ закона. По убѣжденію комиссіи, отсутствіе этого порядка оказало самое вредное вліяніе на толкованіе и примѣненіе законовъ, дѣйствующихъ въ Царствѣ: въ судахъ господствовала различная практика и различное пониманіе дѣйствующаго права. По мнѣнію комиссіи этотъ недостатокъ могъ быть устраненъ только путемъ введенія, по примѣру Имперіи, кассаціоннаго суда. Поэтому въ выработанномъ комиссіей первоначальномъ проектѣ по преобразованію судебной части въ Царствѣ Польскомъ (Основныя положенія. Часть I. Судоустройство) [2]) появились 37 и 38 статьи, которыя гласили: „Вѣдомство Правительствующаго Сената, находящагося въ С.-Петербургѣ и завѣдывающаго судебною частью въ Имперіи въ качествѣ верховнаго кассаціоннаго суда, распространяется и на Царство Польское. Примѣчаніе. Департаментъ Межевой Правительствующаго Сената по предметамъ, подлежащимъ его разсмотрѣнію, вѣдаетъ дѣла и по Царству Польскому".

Въ очень обстоятельной объяснительной запискѣ къ этимъ первоначальнымъ проектамъ было приведено мотивированное объясненіе, почему комиссія признала желательнымъ устроить кассаціонную инстанцію, которая была бы общей для Имперіи и для Царства Польскаго, а именно Правительствующій Сенатъ [3]). Составители объяснительной записки ставили на разрѣшеніе три вопроса: 1) слѣдуетъ ли возвратиться къ прежнему кассаціонному порядку и, установивши, по примѣру Судебныхъ

---

[1]) Арх. Гос. Сов.—дѣло Комитета по дѣламъ Царства Польскаго, 1870 г., № 55, часть I. Общая объяснительная записка къ проекту основныхъ положеній судоустройства, стр. 480—481.

[2]) Дѣло Комитета по дѣламъ Царства Польскаго 1870 г. № 55, стр. 7—8.

[3]) Дѣло Комитета по дѣламъ Царства Польскаго 1870 г., № 55, часть I, стр. 104—106.

уставовъ Имперіи, двѣ инстанціи, поставить во главѣ судебныхъ учрежденій кассаціонный судъ? 2) если необходимо учредить для Царства Польскаго кассаціонный судъ, то какимъ образомъ устроить его: въ Варшавѣ или Петербургѣ? и 3) если необходимо устроить кассаціонный судъ для Царства въ Петербургѣ, то представляется ли возможнымъ слить его, безразлично, съ кассаціонными департаментами Сената Имперіи, или образовать особое отдѣленіе для Царства Польскаго?

По первому вопросу составители указывали, что введеніе кассаціоннаго порядка въ Царствѣ представляется необходимымъ по тѣмъ же самымъ основаніямъ, которыми руководствовалось правительство при введеніи его въ Имперіи. Изъ замѣчаній польскихъ юристовъ на Судебные уставы Имперіи видно, что отсутствіе органа, имѣющаго высшее наблюденіе надъ единообразнымъ и правильнымъ примѣненіемъ закона, оказываетъ на толкованіе и примѣненіе дѣйствующихъ въ Царствѣ законовъ самое вредное вліяніе, которое проявляется въ томъ, что нѣкоторые законы представляются недостаточными только вслѣдствіе ихъ дурного толкованія. Затѣмъ юридической комиссіи было вмѣнено въ обязанность, при составленіи уставовъ судоустройства, принимать въ руководство Судебные уставы Имперіи и стремиться къ сближенію законодательствъ Имперіи и Царства. Если для Царства будетъ удержанъ апелляціонный порядокъ, тогда какъ въ Имперіи существуетъ кассаціонный, то основныя начала обоихъ законодательствъ будутъ принципіально противоположны и окончательно разойдутся между собою, тогда какъ послѣ учрежденія Варшавскихъ департаментовъ Сената судоустройства Имперіи и Царства, въ принципѣ, были сходны.

На второй вопросъ составители объяснительной записки отвѣчали, что кассаціонный судъ долженъ быть устроенъ въ центрѣ высшаго управленія, и мотивировали это слѣдующими соображеніями политическаго и юридическаго характера. Во-первыхъ, сближеніе обоихъ законодательствъ, кромѣ другихъ обобщеній, должно выражаться въ однообразіи учрежденій судебнаго вѣдомства и въ единствѣ высшаго судебнаго органа какъ для Имперіи, такъ и для Царства. Кассаціоннымъ департаментамъ Правительствующаго Сената предоставлены такія широкія права и такое огромное вліяніе на ходъ юстиціи, какъ высшему блюстителю единства въ примѣненіи закона, что устройство особаго

кассаціоннаго суда для Царства, съ правами, равными кассаціоннымъ департаментамъ Сената, дало бы Царству Польскому видъ совершенной отдѣльности отъ Имперіи относительно судебнаго вѣдомства. Если кассаціонный судъ Царства Польскаго будетъ снабженъ меньшими правами и будетъ имѣть меньшее значеніе, чѣмъ кассаціонные департаменты Сената, то это поведетъ не къ сближенію, а къ разъединенію законодательства. Если же ему будутъ предоставлены одинаковыя права, то въ такомъ случаѣ пришлось бы отказаться отъ всякаго контроля за судебнымъ вѣдомствомъ Царства, что̀ имѣло бы самыя неблагопріятныя послѣдствія. Во-вторыхъ, при существованіи отдѣльнаго кассаціоннаго суда, мало по малу исчезла бы возможность сближенія законодательства. Самый разумъ законовъ могъ бы подвергнуться измѣненіямъ согласно съ мѣстными понятіями и старыми судебными традиціями. Если правительство не признало возможнымъ устроить особые кассаціонные департаменты въ Москвѣ, желая обезпечить однообразіе и точность толкованія законовъ для всей Имперіи, то рѣшительно нѣтъ основанія дѣлать какія либо отступленія для Царства Польскаго. Кромѣ того, есть такія дѣла, которыя должны рѣшаться въ Соединенныхъ департаментахъ кассаціонныхъ и I-мъ Правительствующаго Сената. Такъ какъ послѣдній находится въ Петербургѣ, то нельзя передавать дѣла подобнаго рода Варшавскимъ департаментамъ, а слѣдовательно возложить на какое-нибудь иное правительственное учрежденіе и изъять ихъ изъ вѣдѣнія судебныхъ учрежденій, что нарушило бы всю систему предполагаемаго судебнаго устройства. Въ-четвертыхъ, нѣтъ никакихъ мѣстныхъ условій, которыя бы оправдывали устройство въ Варшавѣ особаго кассаціоннаго суда. Отсутствіе отдаленныхъ разстояній, хорошіе пути сообщенія, близость къ центру высшаго правительства дѣлаютъ вполнѣ удобнымъ соединеніе кассаціонныхъ департаментовъ для Царства съ кассаціонными департаментами для Имперіи: вѣдь жители отдаленныхъ губерній Россіи—сибирскихъ и кавказскихъ— и губерній, управляемыхъ на особыхъ основаніяхъ, должны обращаться къ общему кассаціонному суду Имперіи. Наконецъ, еслибы съ осуществленіемъ судебной реформы и были удержаны нѣкоторыя отличія въ законахъ Царства и Имперіи, то они во всякомъ случаѣ не будутъ настолько существенны, чтобы оказалось нужнымъ учрежденіе особаго кассаціоннаго суда. Но еслибы они

и были весьма значительны, то это обстоятельство не можетъ препятствовать образованію кассаціоннаго суда въ С.-Петербургѣ. Въ этомъ отношеніи лучшій примѣръ представляетъ Пруссія: въ ея рейнскихъ провинціяхъ дѣйствуетъ французское право, и тѣмъ не менѣе кассаціонный судъ въ Берлинѣ является одной инстанціей для всѣхъ провинцій, входящихъ въ составъ Пруссіи.

Наконецъ, по третьему вопросу составители записки и сама комиссія отказывались дать опредѣленный отвѣтъ и разрѣшеніе его передавали высшей судебной администраціи.

Составленные юридической комиссіей проекты были разсмотрѣны учредительнымъ комитетомъ, а затѣмъ, по Высочайшему повелѣнію 7 ноября 1867 г., были препровождены, съ заключеніемъ учредительнаго комитета, на обсужденіе особаго совѣщательнаго комитета, составленнаго изъ сенаторовъ, членовъ учредительнаго комитета, чиновъ II отдѣленія Собственной Его Императорскаго Величества канцеляріи и министерствъ юстиціи и внутреннихъ дѣлъ. Состоявшіяся въ совѣщательномъ комитетѣ заключенія, вмѣстѣ со всѣмъ дѣломъ, по Высочайшему повелѣнію, были переданы въ маѣ 1868 г. на заключеніе главноуправляющаго II отдѣленіемъ Собственной Его Императорскаго Величества канцеляріи и министра юстиціи, которые сообщили свои отзывы 11 января 1869 г. и 7 сентября 1870 г.

Затѣмъ въ февралѣ 1871 г. статсъ-секретарь Набоковъ внесъ въ Комитетъ по дѣламъ Царства Польскаго свое представленіе по этому дѣлу, вмѣстѣ съ составленными имъ проектами: положенія о примѣненіи къ губерніямъ Царства Польскаго Судебныхъ уставовъ 20 ноября 1864 г. и Положенія о нотаріальной части 14 апрѣля 1866 г., устава объ особыхъ производствахъ и правилъ о порядкѣ приведенія въ дѣйствіе новыхъ законоположеній о судебной части въ Царствѣ. По внесеніи этихъ проектовъ въ Комитетъ по дѣламъ Царства Польскаго, Его Императорскому Величеству благоугодно было повелѣть, чтобы проекты о преобразованіи судебной части въ губерніяхъ Царства были разсмотрѣны въ Соединенномъ присутствіи этого Комитета и Департамента законовъ Государственнаго Совѣта, при участіи министровъ внутреннихъ дѣлъ, финансовъ и юстиціи, и чтобы заключенія присутствія были внесены уста-

новленнымъ порядкомъ въ Общее собраніе Государственнаго Совѣта [1]).

Нужно, однако, замѣтить, что во время всей этой длительной процедуры въ различныхъ инстанціяхъ вопросъ о перенесеніи на Сенатъ функцій кассаціоннаго суда по дѣламъ, производящимся въ Царствѣ Польскомъ, не подвергся никакому измѣненію. Въ ст. 2-й проекта положенія о примѣненіи Судебныхъ уставовъ 20 ноября 1864 г. къ Варшавскому судебному округу говорится: „Власть судебная принадлежитъ: . . . и Правительствующему Сенату въ качествѣ верховнаго кассаціоннаго Суда" [2]).

Затѣмъ Высочайше утвержденными 1/13 іюня 1875 г. правилами о введеніи въ дѣйствіе Высочайше утвержденныхъ 19 февраля 1875 г. законоположеній объ устройствѣ судебной части въ Варшавскомъ судебномъ округѣ (п. 2) IX-й и X-й департаменты Сената были упразднены, а дѣла, производившіяся въ нихъ, переданы Варшавской судебной палатѣ [3]). Судебная реформа въ Варшавскомъ судебномъ округѣ была введена 1 іюля 1876 г. [4]).



[1]) Дѣло Комитета по дѣламъ Царства Польскаго, 1870 г., № 55. Часть III, стр. 174 и сл. (общ. нум. страницъ).

[2]) Тамъ же, часть III, стр. 209.

[3]) П. С. З., 1875 г., № 56288.

[4]) См. замѣтку Д. В. Туткевича. Празднованіе двадцатипятилѣтія судебныхъ учрежденій въ Варшавскомъ округѣ, стр. 208—215 (Журн. Мин. Юст., февраль, 1902 г.).

XII. Общія собранія Сената.



Въ самомъ началѣ XIX столѣтія въ С.-Петербургѣ существовали два Общія собранія Сената—одно изъ четырехъ постоянныхъ департаментовъ и другое изъ трехъ временныхъ судебныхъ департаментовъ, учрежденныхъ въ 1796 году при Императорѣ Павлѣ I въ помощь постояннымъ департаментамъ, совершенно заваленнымъ массой дѣлъ [1]). Въ Москвѣ функціонировало Общее собраніе изъ V и VI департаментовъ.

При вступленіи на престолъ Императора Александра I вопросъ о реформѣ Сената сталъ въ первую очередь. Какъ уже было указано раньше [2]), эта реформа вылилась въ извѣстный указъ о правахъ и обязанностяхъ Сената. Однако ни во время подготовительныхъ работъ, предшествовавшихъ изданію этого указа, ни въ самомъ указѣ 1802 г., нельзя найти и намека, который бы свидѣтельствовалъ о желаніи Императора, членовъ Негласнаго комитета и самого Сената внести тѣ или иныя измѣненія въ организацію Общихъ собраній Сената. Единственнымъ пунктомъ, который вызвалъ горячую борьбу сторонниковъ возстановленія прежняго величія Сената и лицъ, стоящихъ за низведеніе его къ роли высшаго судилища въ Имперіи, являлся вопросъ объ единогласіи рѣшеній Сената. Этотъ принципъ, установленный для Общихъ собраній Екатериною II, былъ нарушенъ Императоромъ Павломъ I, который установилъ (указъ 1797 г.), что дѣла въ Общихъ собраніяхъ рѣшаются простымъ большинствомъ голосовъ. Консервативная партія сенаторовъ, съ гр. Зава-

[1]) Одинъ для казенныхъ, другой для апелляціонныхъ и третій для межевыхъ дѣлъ.
[2]) См. „Первый Департаментъ Сената".

довскимъ во главѣ, высоко ставила принципъ единогласія, какъ средство, окружающее особой авторитетностью рѣшенія Сената. Но эта точка зрѣнія не встрѣтила сочувствія среди Негласнаго комитета, которому и удалось закрѣпить свой взглядъ въ самомъ текстѣ указа 1802 года, несмотря на сильную оппозицію въ Непремѣнномъ Совѣтѣ со стороны Воронцова и Трощинскаго. Въ самомъ дѣлѣ, статьи 13 и 14 указа 1802 года содержали постановленія о рѣшеніи дѣлъ въ Общихъ собраніяхъ большинствомъ ²/₃ голосовъ и о переносѣ дѣлъ изъ департаментовъ въ Общее собраніе при несостоявшемся единогласномъ рѣшеніи департамента или въ случаѣ протеста оберъ-прокурора; дѣло должно было переноситься въ Общее собраніе и въ тѣхъ случаяхъ, когда протестъ подалъ только одинъ сенаторъ и когда несогласный сенаторъ ушелъ со службы или даже умеръ. Если же дѣло рѣшалось въ департаментѣ единогласно и со стороны генералъ-прокурора не послѣдуетъ протеста, то такое дѣло считалось окончательно рѣшеннымъ и не могло быть перенесено въ Общее собраніе (ст. 16). Далѣе ст. 17 опредѣляла срокъ протеста генералъ-прокурора и оберъ-прокуроровъ въ 8 дней. Въ случаѣ несогласія департамента съ мнѣніемъ прокуратуры дѣло поступало на рѣшеніе Общаго собранія (ст. 18). Въ Общемъ собраніи дѣло считалось рѣшеннымъ, если генералъ-прокуроръ былъ согласенъ съ рѣшеніемъ Общаго собранія. Если однако онъ былъ не согласенъ, то имѣлъ право представить письменныя объясненія Общему собранію; если Общее собраніе не убѣдится этими объясненіями и по прежнему будетъ несогласно съ мнѣніемъ генералъ-прокурора, то дѣло поступало на рѣшеніе Монарха, причемъ оно докладывалось въ присутствіи одного или двухъ сенаторовъ, „противнаго съ генералъ-прокуроромъ мнѣнія".

Таковы были постановленія указа 1802 г., касавшіяся Общихъ собраній, регулировавшія процессъ рѣшенія дѣлъ въ департаментахъ и Общихъ собраніяхъ и опредѣлявшія условія переноса ихъ въ Общее собраніе и изъ него на усмотрѣніе Монарха.

Самая же организація Общихъ собраній подверглась нѣкоторому измѣненію лишь въ 1805 году, когда министръ юстиціи поднесъ Государю всеподданнѣйшій докладъ о преобразованіи Сената и выдвинулъ вопросъ о закрытіи временныхъ департа-

ментовъ Сената и Общаго ихъ собранія. Къ этому времени существованіе временныхъ департаментовъ Сената представлялось совершенно безцѣльнымъ. Они выполнили свою задачу, оказавъ очень существенную поддержку постояннымъ департаментамъ. Достаточно указать, что съ 1796 по 1804 годъ, когда послѣдовало ихъ закрытіе, въ нихъ поступило 13.311 дѣлъ, изъ которыхъ было рѣшено 13.134 дѣла, а въ Общее собраніе временныхъ департаментовъ поступило 922 дѣла, изъ которыхъ было рѣшено 771 дѣло и оставалось нерѣшенными 151 дѣло. Когда министръ юстиціи представилъ свой всеподданнѣйшій докладъ о реорганизаціи Сената, то онъ, конечно, не могъ обойти вопроса и объ Общихъ собраніяхъ Сената [1]), тѣмъ болѣе, что былъ поднятъ вопросъ объ упраздненіи временныхъ департаментовъ и учрежденіи двухъ новыхъ—одного въ Москвѣ и другого въ С.-Петербургѣ. И, дѣйствительно, въ своемъ докладѣ министръ юстиціи предложилъ „для приведенія къ окончанію остающагося въ Общемъ временныхъ департаментовъ собраніи 151 дѣла“ составить „присутствіе изъ здѣшнихъ трехъ департаментовъ IV-го, V-го и Межевого, до тѣхъ поръ, пока оными всѣ означенныя дѣла рѣшены будутъ“. Къ 1808 году всѣ эти дѣла были рѣшены, но Общее собраніе продолжало существовать, причемъ оно занималось разсмотрѣніемъ дѣлъ, передаваемыхъ изъ Общаго собранія первыхъ трехъ департаментовъ. Такое положеніе длилось до 1813 г. [2]), когда Государственный Совѣтъ при обсужденіи въ Общемъ собраніи, состоявшемся 10 ноября 1813 г. [3]), представленія министра юстиціи о голосахъ сенаторовъ по Общимъ собраніямъ, высказался за закрытіе Общаго собранія IV, V и Межевого департаментовъ. Иниціатива возбужденія этого вопроса принадлежала д. т. с. Саблукову, который указывалъ, что цѣль, для которой было создано это Общее собраніе, выполнена, и что дальнѣйшее его существованіе не только не нужно, но и противно Высочайше конфирмованному докладу министра юстиціи. По Высочайше утвержденному мнѣнію Госу-

[1]) По штату 1805 г. канцелярію Общаго собранія С.-Петербургскихъ департаментовъ составляли 49 лицъ, въ томъ числѣ 1 оберъ-секретарь (1.500 р.), 3 секретаря (по 750 р.), экзекуторъ (1.000 р.), 2 протоколиста (по 450 р.), регистраторъ (350 р.) и 41 ч. канцелярскихъ чиновниковъ и низшихъ служащихъ. Общій расходъ достигалъ 14.070 р.

[2]) Дѣло Гос. Сов. по Деп. гражд. и дух. дѣлъ, 1813 г., № 89.

[3]) Журналы Деп. гражд. и дух. дѣлъ Гос. Сов. 1813 г., стр. 78—84.

дарственнаго Совѣта [1]), это Общее собраніе было присоединено къ Общему собранію первыхъ трехъ департаментовъ и, слѣдовательно, образовывалось одно Общее собраніе С.-Петербургскихъ департаментовъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ министру юстиціи было поручено обсудить вопросъ о канцеляріи при Общемъ собраніи IV, V и Межевого департаментовъ и войти въ Государственный Совѣтъ съ особымъ представленіемъ.

Вскорѣ, однако, явилась нужда въ учрежденіи особой канцеляріи и при Общемъ собраніи Московскихъ департаментовъ Сената. Уже въ 1808 году Государь обратилъ вниманіе на то, что съ 1 января по 1 апрѣля 1808 г. поступило за разногласіемъ въ Общее собраніе изъ VII департамента 8, а изъ VIII департамента 18 дѣлъ, тогда какъ изъ всѣхъ остальныхъ департаментовъ, гдѣ было несравненно больше дѣлъ, поступило за разногласіемъ всего только 9 дѣлъ. Сообщая объ этомъ въ особомъ ордерѣ оберъ-прокурорамъ Московскихъ департаментовъ, министръ юстиціи прибавлялъ: „Государь замѣтить изволилъ, что ежели бы присутствующіе въ VII и VIII Департаментахъ г.г. сенаторы прилежали болѣе къ исполненію ихъ обязанностей и съ большимъ вниманіемъ входили въ существо дѣлъ ими судимыхъ, соображая тщательнѣе ихъ съ законами, то бы сего произойти не могло, потому что законы для нихъ одинаковы и на оныхъ единственно основывать должны рѣшенія“ [2]). Въ 1815 году была учреждена особая канцелярія при Общемъ собраніи Московскихъ департаментовъ Сената [3]). Къ 1819 г. составъ канцелярій Общихъ собраній С.-Петербургскихъ и Московскихъ департаментовъ опредѣлялся: первой—въ 49 человѣкъ, а второй—въ 29 человѣкъ [4]).

Однако соединеніе всѣхъ С.-Петербургскихъ департаментовъ Сената въ одно Общее собраніе вызвало на практикѣ нежела-

---

[1]) П. С. З., 1813 г., № 25475.

[2]) Арх. Сен., дѣло М. Ю., 1808 г., № 72. Вообще разногласія сенаторовъ въ Московскихъ департаментахъ и Общихъ собраніяхъ ихъ обращали на себя особое вниманіе и Государя и министра юстиціи (П. С. З., 1827 г., № 1527).

[3]) П. С. З., 1815 г., № 25871. Арх. Сен., дѣло М. Ю., 1814 г., № 118. Эту канцелярію составили чиновники упраздненнаго 2 отдѣленія VI департамента въ числѣ 25 человѣкъ съ жалованьемъ въ общей суммѣ 7.045 р.

[4]) Въ первой канцеляріи, были оберъ-секретарь, 3 секретаря, экзекуторъ, регистраторъ, два протоколиста и 41 канцелярскихъ чиновъ, а во второй—оберъ-секретарь, 2 секретаря, экзекуторъ, регистраторъ, протоколистъ и 24 канцелярскихъ чиновника и низшихъ служащихъ.

тельныя послѣдствія. Не говоря уже о томъ, что этому Общему собранію приходилось разрѣшать массу дѣлъ, съ которой не могъ справиться ограниченный составъ его канцеляріи, самое разсмотрѣніе дѣлъ въ немъ шло очень медленнымъ темпомъ, а рѣшеніе ихъ тормозилось разногласіями сенаторовъ какъ въ департаментахъ, такъ и въ Общихъ собраніяхъ. Это послѣднее обстоятельство было источникомъ постоянныхъ заботъ и Монарха и министра юстиціи и послужило причиной изданія нѣсколькихъ законодательныхъ актовъ.

Такое тяжелое положеніе Общаго собранія С.-Петербургскихъ департаментовъ послужило причиной учрежденія въ 1827 году Второго общаго собранія, которое было составлено изъ IV, V и Межевого департаментовъ [1]).

Этому собранію были поручены всѣ дѣла, поступавшія изъ С.-Петербургскихъ департаментовъ (кромѣ I-го), по разногласію сенаторовъ или по протестамъ оберъ-прокуроровъ. Тѣмъ не менѣе эта мѣра мало облегчила положеніе Перваго общаго собранія, которому приходилось рѣшать массу дѣлъ [2]).

Особенно большой наплывъ ихъ сталъ замѣчаться съ того времени, когда была учреждена Комиссія прошеній. Она передавала въ Общее собраніе такую массу дѣлъ, что значительная часть ихъ къ концу года оставалась нерѣшенной. Затѣмъ, самыя засѣданія Общаго собранія происходили только одинъ разъ въ недѣлю въ виду того, что сенаторы, занятые непосредственно въ своихъ департаментахъ, не могли удѣлять много времени чтенію записокъ по Общему собранію. При такихъ условіяхъ накопленіе нерѣшенныхъ дѣлъ шло довольно быстро,

---

[1]) П. С. З., 1827 г., № 1063. Вопросъ объ учрежденіи двухъ Общихъ собраній возбудилъ оберъ-прокуроръ Журавлевъ (Арх. Сен., дѣло М. Ю., 1827 г., № 47), который отвергалъ необходимость устройства канцеляріи при II-мъ общемъ собраніи: дѣла, поступавшія въ него, должны были производиться канцеляріей того департамента, изъ котораго они поступили.

[2]) Дѣла по именнымъ Высочайшимъ указамъ о разсмотрѣніи по всеподданнѣйшимъ жалобамъ дѣлъ, рѣшенныхъ въ департаментахъ Сената, всѣ вообще именные Высочайшіе указы и вносимыя копіи съ нихъ, которыя по резолюціямъ и опредѣленіямъ Общаго собранія передаются и пересылаются по принадлежности въ С.-Петербургскіе и Московскіе департаменты Сената, дѣла, требующія постановленія новыхъ или поясненія прежнихъ законовъ, апелляціонныя дѣла на расчеты казенныхъ палатъ по условіямъ, заключаемымъ частными лицами съ казной, частныя производства относительно обстоятельствъ, подготовляющихъ окончательное рѣшеніе дѣла, и порядка исполненія этого рѣшенія, дѣла, докладываемыя канцеляріей I-го департамента Сената въ виду разныхъ мнѣній сенаторовъ этого послѣдняго и дѣла, докладываемыя Герольдіей, о производствѣ по гражданской службѣ въ чины и о возведеніи въ дворянское достоинство.

и къ 1831 году ихъ насчитывалось 544 (408 по Высочайшимъ указамъ, 30 о постановленіи или поясненіи законовъ, 5 апелляціонныхъ на расчеты казенныхъ палатъ и 101 частное производство).

Такое положеніе дѣлъ, вызванное, между прочимъ, усиленнымъ поступленіемъ дѣлъ изъ департаментовъ въ Общія собранія вслѣдствіе разногласія сенаторовъ, обратило на себя вниманіе Императора Николая I, который 11 января 1832 г. Высочайше повелѣлъ управляющему Министерствомъ юстиціи обсудить вопросъ о мѣрахъ къ ускоренію сенатскаго дѣлопроизводства [1]). Послѣдній представилъ свои соображенія и они были переданы на разсмотрѣніе особаго комитета изъ нѣсколькихъ членовъ Государственнаго Совѣта, назначенныхъ Государемъ. Результатомъ работъ этого комитета, о дѣятельности котораго, къ сожалѣнію, не сохранилось подробныхъ свѣдѣній, было учрежденіе въ С.-Петербургѣ Временнаго общаго собранія, изданіе правилъ о постановкѣ вопросовъ и собираніи голосовъ, а также учрежденіе новой должности первоприсутствующаго въ департаментахъ, кромѣ I-го, и въ Общихъ собраніяхъ Сената [2]).

Указъ Правительствующему Сенату 28 января 1832 г. подробно намѣчалъ тѣ основанія, на которыхъ должно было составиться Временное общее собраніе [3]). Оно учреждалось для рѣшенія дѣлъ, накопившихся въ Общемъ собраніи первыхъ трехъ департаментовъ Сената. Сенаторы, назначенные присутствовать въ этомъ Общемъ собраніи, совершенно освобождались отъ присутствія въ департаментахъ и другихъ Общихъ собраніяхъ Сената кромѣ собраній по чрезвычайнымъ случаямъ. Министръ юстиціи выбиралъ для засѣданій собранія два дня въ недѣлю, или болѣе смотря по числу дѣлъ. При собраніи учреждалась временная канцеляріи изъ двухъ экспедицій и средства на ея содержаніе покрывались изъ доходовъ сенатскихъ типографій, а въ случаѣ недостатка—изъ ихъ капитала. Согласно утвержденному 28 января 1832 г. штату, въ этой канцеляріи полагалось 52 служащихъ, а расходъ былъ опредѣленъ въ 40.380 р. [4]).

[1]) Дѣла Общ. собр. Гос. Сов., 1832 г., №№ 1, 2, 3 (Арх. Гос. Сов.).

[2]) П. С. З., № 5113.

[3]) Открытіе этого Общаго собранія состоялось 29 марта 1832 года. Въ дѣлѣ М. Ю., 1832 г., № 180 перечислены всѣ сенаторы, входившіе въ составъ Временного общаго собранія.

[4]) Въ ней состояло 2 оберъ-секретаря (по 3.000 р.), 4 секретаря (по 1.500 р.), 10 повытчиковъ (по 750 р.) и 36 канцелярскихъ чиновниковъ и низшихъ служителей.

Съ теченіемъ времени этотъ штатъ нѣсколько сократился [1]), а въ 1840 году, по Высочайше утвержденному 27 марта мнѣнію Государственнаго Совѣта, состоялось упраздненіе самой канцеляріи, передача ея дѣлъ въ канцелярію Общаго собранія первыхъ трехъ департаментовъ и усиленіе состава послѣдней 7 лицами [2]). Однако само Временное общее собраніе просуществовало лишь до 1843 г., когда оно было закрыто въ виду почти полнаго отсутствія дѣлъ [3]).

Въ 1848 году составъ Общаго собранія первыхъ трехъ департаментовъ пополнился департаментомъ Герольдіи и оно получило названіе Общаго собранія первыхъ 3 департаментовъ и департамента Герольдіи.

Введеніе судебной реформы, конечно, должно было уменьшить число дѣлъ, поступающихъ въ Сенатъ изъ старыхъ судебныхъ мѣстъ, и тѣмъ самымъ сократить и дѣятельность Общихъ собраній Сената. Уже въ 1867 году министръ юстиціи Замятнинъ [4]) вошелъ въ Государственный Совѣтъ съ представленіемъ объ упраздненіи канцеляріи Общаго собранія Московскихъ департаментовъ и передачѣ его дѣлъ Первому общему собранію С.-Петербургскихъ департаментовъ Сената. При этомъ министръ юстиціи указывалъ на безцѣльность существованія двухъ канцелярій общихъ собраній, особенно въ виду постепеннаго уменьшенія числа дѣлъ изъ старыхъ судебныхъ мѣстъ, а также и на то, что при сосредоточеніи дѣлъ Общихъ собраній въ одной канцеляріи министерству будетъ легче осуществлять надзоръ за ходомъ дѣлъ и содѣйствовать ихъ скорѣйшему окончанію. Значительная часть дѣлъ Общаго собранія Московскихъ департаментовъ обыкновенно отсылалась въ С.-Петербургъ для разсмотрѣнія въ Министерствѣ юстиціи.

Эти предположенія министра юстиціи были приняты Государственнымъ Совѣтомъ. По мнѣнію его, Высочайше утвержденному 3 іюля 1868 г. [5]), Первому С.-Петербургскому общему

[1]) По Высочайше утв. 11 мая 1837 г. полож. Комитета Министровъ была упразднена одна экспедиція, и общая сумма расхода понизилась до 21.810 р.

[2]) Дѣло Гос. Сов. по Деп. зак. 1840 г., № 24. П. С. З., 1840 г., № 13303. Прибавлены должности секретаря (714 р. 45 к.), старшаго помощника (476 р. 34 к.), младшаго (336 р. 24 к.) и 4 писцовъ. Общая сумма расхода—2.710 р. 48 к.

[3]) П. С. З., 1843 г., № 16957.

[4]) Представленіе отъ 13 апрѣля 1867 г. за № 6255 (Дѣла Гос. Сов. по Деп. закон. № 107—1827 г. и № 69—1868 г.).

[5]) П. С. З., 1868 г., № 46078.

собранію былъ отведенъ опредѣленный кругъ дѣлъ [1]), а затѣмъ былъ утвержденъ и временный штатъ его канцеляріи; она состояла изъ 6 штатныхъ чиновниковъ и расходъ на нее былъ опредѣленъ въ 14.400 р. [2]).

Въ 1871 году состоялось упраздненіе Общаго собранія Московскихъ департаментовъ [3]) и передача его дѣлъ въ Общее собраніе первыхъ 3 департаментовъ и департамента Герольдіи.

Въ 1883 г. послѣдовало измѣненіе состава Общихъ собраній [4]).

Вопросъ объ измѣненіи состава, а также и компетенціи Общихъ собраній былъ возбужденъ министромъ юстиціи въ особомъ представленіи Государственному Совѣту [5]), въ которомъ онъ мотивировалъ необходимость такихъ измѣненій закрытіемъ II-го судебнаго департамента. Онъ указывалъ, прежде всего, на несоотвѣтствіе въ компетенціи обоихъ Общихъ собраній. Второе общее собраніе вѣдало дѣла, переносимыя въ него по разногласіямъ, происходившимъ въ судебныхъ и Межевомъ департаментахъ Сената. Между тѣмъ Первому общему собранію приходится разрѣшать не только дѣла, поступающія по разногласіямъ изъ департаментовъ I-го и Герольдіи, но и дѣла по Высочайшимъ повелѣніямъ о пересмотрѣ рѣшеній, состоявшихся въ какомъ-либо изъ департаментовъ Сената, затѣмъ дѣла, по которымъ возникаютъ вопросы законодательнаго свойства, требующія постановленія новаго или поясненія прежняго закона, за исключеніемъ предметовъ, относящихся къ генеральному межеванію земель, и, наконецъ, дѣла, соединенныя съ казеннымъ интересомъ, когда они доходятъ до Общаго собранія установленнымъ порядкомъ. Такимъ образомъ компетенція Перваго общаго собранія была значительно шире компетенціи Второго общаго собранія, распространяясь на судебныя и административныя дѣла. Число дѣлъ, поступавшихъ на его

[1]) 1) Дѣла по всеподданнѣйшимъ жалобамъ, принесеннымъ на опредѣленія Московскихъ департаментовъ Сената, 2) дѣла, по которымъ въ Московскихъ департаментахъ Сената состоялись опредѣленія о необходимости отмѣнить, измѣнить или дополнить законъ или пояснить его въ законодательномъ порядкѣ, и 3) дѣла, по которымъ въ Московскихъ департаментахъ не состоялось единогласной резолюціи.

[2]) Въ составъ ея входили: оберъ-секретарь (2.800 р.), 2 секретаря (по 1.500 р.), протоколистъ—регистраторъ (800 р.), 2 помощника секретаря (по 1.200 р.).

[3]) П. С. З., 1871 г., № 50144.

[4]) П. С. З., 1883 г., № 1606. Дѣла Гос. Сов. по Деп. зак. 1882 г., № 9 и 1883 г., № 31.

[5]) Представленіе отъ 15 марта 1883 г. за № 6475.

разсмотрѣніе, равнялось въ 1881 г. 315, въ 1882 г.—283, тогда какъ во Второмъ общемъ собраніи было разсмотрѣно въ 1881 г. 68 дѣлъ, а въ 1882 г.—102 дѣла.

Большинство дѣлъ Перваго общаго собранія составляли судебныя дѣла и для разсмотрѣнія ихъ, составъ собранія, въ глазахъ министра юстиціи, представлялся неудовлетворительнымъ. Это Общее собраніе являлось высшей судебной инстанціей для пересмотра по Высочайшимъ повелѣніямъ судебныхъ дѣлъ, рѣшенныхъ въ департаментахъ Сената, а между тѣмъ въ составъ его входили два административные и только одинъ судебный департаментъ. Такимъ образомъ въ обсужденіи судебныхъ дѣлъ участвовали, главнымъ образомъ, лица, призванныя къ разработкѣ вопросовъ, касающихся управленія: между тѣмъ административныхъ дѣлъ въ это Общее собраніе поступало сравнительно немного—въ 1881 г. 61 дѣло и въ 1882 г.—56. По мнѣнію министра юстиціи, указанныя неудобства могли бы быть устранены только измѣненіемъ организаціи Общихъ собраній и притомъ на такихъ началахъ, которыя, измѣняя ихъ составъ, опредѣляли бы компетенцію каждаго сообразно съ существомъ и характеромъ дѣлъ, составляющихъ предметъ вѣдѣнія отдѣльныхъ департаментовъ, входящихъ въ составъ того или другого Общаго собранія. Въ виду этого министръ юстиціи предполагалъ составить Первое общее собраніе исключительно изъ административныхъ департаментовъ Сената—I-го и департамента Герольдіи—для разрѣшенія всѣхъ дѣлъ управленія и герольдейскихъ, а Второе общее собраніе—изъ всѣхъ судебныхъ департаментовъ и Межевого съ сосредоточеніемъ въ немъ уголовныхъ, гражданскихъ и межевыхъ дѣлъ какъ по разногласіямъ въ этихъ департаментахъ, такъ и по Высочайшимъ повелѣніямъ о пересмотрѣ ихъ рѣшеній. Такое распредѣленіе департаментовъ по Общимъ собраніямъ вызывалось, по мнѣнію министра, еще и тѣмъ соображеніемъ, что административнымъ департаментамъ предстояло дать постоянное устройство, тогда какъ судебные департаменты предназначались къ постепенному закрытію по мѣрѣ введенія судебной реформы, что̀ должно было повлечь за собой и упраздненіе Общаго собранія этихъ департаментовъ. Что касается канцеляріи Перваго общаго собранія, то министръ юстиціи полагалъ причислить ее ко Второму общему собранію, которому придется разбирать гораздо

больше дѣлъ, чѣмъ Первому общему собранію, при которомъ нѣтъ надобности устраивать особой канцеляріи. Соединенные департаменты законовъ и гражданскихъ и духовныхъ дѣлъ (въ засѣданіи 26 марта 1883 г.) не внесли никакихъ измѣненій въ проектированную министромъ юстиціи организацію Общихъ собраній, а ограничились расширеніемъ обязанностей канцеляріи I-го департамента по производству и докладу дѣлъ, разсматриваемыхъ въ Первомъ общемъ собраніи. Государственный Совѣтъ въ Общемъ собраніи согласился съ заключеніемъ Соединенныхъ департаментовъ и его мнѣніе было Высочайше утверждено 28 мая 1883 года.

Согласно этому закону, Первое общее собраніе составляется изъ департаментовъ Перваго и Герольдіи, а Второе общее собраніе -изъ департаментовъ судебныхъ и Межевого. На канцелярію I-го департамента возлагались подготовка къ докладу и производство дѣлъ въ Первомъ общемъ собраніи, а тѣ же обязанности по Второму общему собранію были переданы особой состоящей при немъ канцеляріи. Но за то подготовка къ докладу дѣлъ, переходившихъ во Второе общее собраніе по разногласіямъ въ судебныхъ и Межевомъ департаментахъ, и производство ихъ должны были исполняться чиновниками этихъ департаментовъ по принадлежности. Первое общее собраніе разсматриваетъ дѣла, вносимыя въ него вслѣдствіе всеподданнѣйшихъ жалобъ на опредѣленія I-го департамента и департамента Герольдіи, переносимыя изъ этихъ департаментовъ за разногласіемъ или потому, что они требуютъ постановленія новаго закона, поясненія, дополненія или отмѣны существующаго закона, и наконецъ частныя производства по дѣламъ, рѣшаемымъ Первымъ общимъ собраніемъ. Второе общее собраніе вѣдаетъ тѣ же категоріи дѣлъ, но конечно лишь тѣ, которыя разсматриваются въ судебныхъ или Межевомъ департаментахъ. Исключеніе дѣлается только для дѣлъ, требующихъ постановленія новаго закона или поясненія, дополненія или отмѣны существующаго закона по предметамъ, относящимся до генеральнаго межеванія: въ этихъ случаяхъ Межевой департаментъ входитъ съ представленіями въ порядкѣ, указанномъ 205 статьей Учрежденія Сената, минуя Общее собраніе. При этомъ надо замѣтить, что почти всѣ дѣла въ Общихъ собраніяхъ рѣшаются окончательно простымъ большинствомъ голосовъ, кромѣ дѣлъ, поступающихъ

изъ I-го департамента, которыя окончательно разрѣшаются въ Первомъ общемъ собраніи большинствомъ $^{2}/_{3}$ голосовъ. Заключенія Второму общему собранію по судебнымъ и межевымъ дѣламъ могутъ даваться не только оберъ-прокуроромъ, состоящимъ при этомъ собраніи, но и по порученію министра юстиціи другими оберъ-прокурорами и ихъ товарищами. Наконецъ, канцелярія, состоявшая при Первомъ общемъ собраніи, была переименована въ канцелярію Второго общаго собранія.

Составъ Перваго общаго собранія пополнился въ 1884 г. новымъ членомъ—II-мъ департаментомъ, который былъ образованъ изъ особаго отдѣленія по крестьянскимъ дѣламъ, существовавшаго въ составѣ I-го департамента. Указомъ 24 января 1884 г. [1]) этотъ департаментъ былъ введенъ въ составъ Перваго общаго собранія.

Затѣмъ перемѣны коснулись и Второго общаго собранія, причемъ въ 1894 году былъ установленъ постоянный штатъ его канцеляріи, а въ 1898 г. произошла существенная перемѣна въ его составѣ и была упразднена его особая канцелярія. Что касается канцеляріи, то вопросъ объ ея закрытіи возникалъ еще въ 1894 г. Министръ юстиціи въ своемъ представленіи Государственному Совѣту [2]) объ установленіи постояннаго штата оберъ-прокурорскаго надзора и канцелярій IV, V и Межевого департаментовъ высказывался за упраздненіе особой канцеляріи при Второмъ общемъ собраніи (состоявшей изъ помощника оберъ-прокурора, оберъ-секретаря, секретаря и протоколиста) въ виду незначительнаго числа дѣлъ, поступавшихъ въ это Общее собраніе (въ 1892 г. вступило 40 дѣлъ, рѣшено 49 и осталось 17), и предполагалъ возложить ея обязанности на канцелярію того изъ департаментовъ, оберъ-прокурору котораго будетъ поручено завѣдываніе дѣлами Общаго собранія, а составленіе опредѣленій по дѣламъ, вступающимъ по Высочайшимъ повелѣніямъ, на особаго оберъ-секретаря. Но Соединенные департаменты гражданскихъ и духовныхъ дѣлъ, законовъ и государственной экономіи (журналъ 29 ноября 1893 г.) стали на другую точку зрѣнія. По ихъ мнѣнію, существующій нынѣ порядокъ дѣятельности канцеляріи Второго общаго собранія вполнѣ охраняетъ

[1]) П. С. З., № 1978.

[2]) Представленіе отъ 28 октября 1893 г. за № 26585 (Дѣло Гос. Сов. по Деп. гражд. 1893 г., № 160).



ПРАВИТЕЛЬСТВУЮЩІЙ СЕНАТЪ.
ЗАЛЪ ОБЩАГО СОБРАНІЯ.

подробный и безпристрастный пересмотръ дѣлъ, рѣшенныхъ судебными департаментами Сената. Онъ устраняетъ всякое участіе прежнихъ дѣлопроизводителей, которые при докладѣ дѣлъ, рѣшенныхъ судебными департаментами, могли приводить свои взгляды или скрывать тѣ упущенія, которыя и послужили основаніемъ для обжалованія рѣшеній. На этомъ основаніи Соединенные департаменты высказывались за оставленіе канцеляріи Второго общаго собранія въ составѣ оберъ-секретаря и его помощника. Эти заключенія Соединенныхъ департаментовъ были приняты Общимъ собраніемъ Государственнаго Совѣта [1]).

Однако въ 1898 году произошло болѣе крупное событіе въ жизни Второго общаго собранія. III, IV и V департаменты, входившіе въ его составъ, были закрыты, изъ нихъ былъ образованъ одинъ —Судебный --департаментъ, и естественно возникъ вопросъ о томъ, что̀ дѣлать со Вторымъ общимъ собраніемъ [2]). Министръ юстиціи предложилъ, и съ его предложеніемъ согласился и Государственный Совѣтъ, чтобы оно составлялось изъ департаментовъ Судебнаго и одного изъ кассаціонныхъ, уголовнаго или гражданскаго, по принадлежности. По его мнѣнію, такой составъ собранія вполнѣ гарантируетъ правильное разрѣшеніе дѣлъ и въ то же время сенаторы кассаціонныхъ департаментовъ могутъ участвовать въ немъ безъ всякаго для себя обремененія, потому что въ это Общее собраніе ежегодно будетъ поступать не больше 100 дѣлъ, а засѣданія его будутъ происходить, вѣроятно, не чаще 5—6 разъ въ годъ. Такія общія собранія будутъ, правда, многолюдны, потому что въ кассаціонныхъ департаментахъ присутствуетъ болѣе 20 сенаторовъ въ каждомъ, но это обстоятельство, по мнѣнію министра, не можетъ вызвать на практикѣ никакихъ затрудненій, потому что ихъ не было констатировано и въ болѣе многолюдныхъ общихъ собраніяхъ I-го и кассаціонныхъ департаментовъ. Министръ юстиціи предполагалъ упразднить состоящую при Второмъ общемъ собраніи отдѣльную канцелярію, передать ея обязанности канцеляріи Судебнаго департамента, пополнивъ ея составъ, должностью младшаго помощника оберъ-секретаря и усиливъ канцелярскія средства этого департамента на 1.000 рублей.

---

[1]) П. С. З., 1894 г., № 10260.

[2]) Дѣло Гос. Сов. по Деп. зак. 1898 г., № 38.

Эти предположенія министра юстиціи были приняты Государственнымъ Совѣтомъ, который по мнѣнію, Высочайше утвержденному 2 іюня, положилъ составить Второе общее собраніе Правительствующаго Сената изъ Судебнаго департамента и одного изъ кассаціонныхъ департаментовъ, уголовнаго или гражданскаго, по принадлежности, и возложить приготовленіе къ докладу дѣлъ этому Общему собранію и производство ихъ на канцелярію Судебнаго департамента.

Кромѣ указанныхъ двухъ Общихъ собраній существуетъ еще Общее собраніе кассаціонныхъ департаментовъ [1]) и Общее собраніе I-го и кассаціонныхъ департаментовъ. Первое собраніе составляется въ опредѣленныхъ законами случаяхъ, а второе — для рѣшенія опредѣленнаго круга дѣлъ.



[1]) См. „Кассаціонные департаменты Сената“.

XIII. Учрежденія при Сенатѣ.



Кромѣ департаментовъ и Общихъ собраній, составлявшихъ ядро самаго Сената, при немъ въ прежнее время, особенно въ первыя десятилѣтія XIX вѣка, функціонировало немало различныхъ учрежденій временнаго характера—комиссій и комитетовъ, которые создавались ad hoc по инициативѣ министра юстиціи, Государственнаго Совѣта, Комитета Министровъ или самаго Сената. Возникали эти временныя учрежденія для разныхъ цѣлей—для выработки правилъ, законоположеній, для разслѣдованія различныхъ злоупотребленій; на нихъ возлагались даже функціи чисто административныхъ учрежденій вродѣ статистическаго обслѣдованія чуть ли не всей Россіи.

Наряду съ этими комиссіями и комитетами существовали, и теперь существуютъ, такія вспомогательныя учрежденія, которыя оказывались существенной составной частью Сената. Такія учрежденія подъ вліяніемъ перемѣнъ, происходившихъ въ организаціи Сената, или совершенно исчезали или продолжаютъ функціонировать, но уже въ другомъ видѣ и подъ другимъ названіемъ.

Возникновеніе временныхъ комиссій и комитетовъ при Сенатѣ относится, главнымъ образомъ, къ царствованію Императора Александра I, хотя нѣсколько такихъ комиссій можно встрѣтить и въ началѣ царствованія Императора Николая I. Въ послѣдующее же время, компетенція высшихъ государственныхъ учрежденій, въ томъ числѣ и Сената, болѣе или менѣе точно опредѣлилась и въ сенатскихъ временныхъ комиссіяхъ нужды уже не было.

I.

Царствованіе Императора Александра I было особенно богато различными временными комиссіями и комитетами, которые учреждались при Сенатѣ для выработки отдѣльныхъ законоположеній, правилъ для борьбы съ различными злоупотребленіями и пр. Отъ Павловской эпохи осталась въ сущности только одна комиссія для составленія законовъ въ Россійской Имперіи [1]). Хотя она официально и не была учреждена при Сенатѣ, но дѣятельность ея была тѣсно связана съ дѣятельностью Сената. По указу 4 декабря 1796 г. эта комиссія перешла въ вѣдѣніе генералъ-прокурора. Высочайшій указъ генералъ-прокурору 16 декабря 1796 г. [2]) опредѣлилъ задачу комиссіи, которая должна была составить сводъ старыхъ узаконеній и извлеченій изъ нихъ въ видѣ трехъ книгъ законовъ Россійской Имперіи -первой уголовной, второй гражданскихъ и третьей казенныхъ дѣлъ. Каждая книга или ея отдѣленіе должны были вноситься на разсмотрѣніе Сената, который и долженъ былъ ихъ утверждать. Затѣмъ въ составъ ея входили, помимо чиновниковъ [3]), и сенаторы—Колокольцовъ, Соймоновъ, Кампенгаузенъ, кн. Гав. Петр. Гагаринъ и Гав. Ром. Державинъ. Но главная связь комиссіи съ Сенатомъ состояла въ томъ, что она занималась разсмотрѣніемъ такъ называемыхъ казусныхъ дѣлъ, которыя поступали въ Общее собраніе Сената „по сомнѣнію и неясности на тѣ случаи законовъ“, должны были получать разрѣшеніе и затѣмъ подноситься на Высочайшее утвержденіе [4]). Такая практика создалась еще при генералъ-прокурорѣ Беклешовѣ, который словесно предложилъ Сенату посылать казусныя дѣла въ комиссію 1796 г. Затѣмъ этотъ порядокъ былъ закрѣпленъ опредѣленіемъ Общаго собранія

---

[1]) П. Майковъ. Комиссія составленія законовъ при Императорахъ Павлѣ I и Александрѣ I, стр. 263—279 (Журналъ Министерства Юстиціи, сентябрь, 1905 г.).

[2]) П. С. З., 1796 г., №№ 17610 и 17652.

[3]) Т. С. Ананьевскій, получавшій 2.000 р. жал., д. с. с. Григорій Пшеничный (2.000 р.). кол. сов. Николай Ильинскій (2.000 р.). Канцелярію составляли 12 чиновниковъ, получавшихъ 12.240 р. сер. (Арх. Сен., дѣла М. Ю., 1800 г., № 272 и 1801 г., № 378).

[4]) Арх. Сен., дѣло М. Ю., 1800 г., № 236.

первыхъ 4-хъ и Межевого департаментовъ, состоявшимся 10 января 1800 года, когда, по предложенію генералъ-прокурора, въ комиссію было препровождено 32 неразрѣшенныхъ казусныхъ дѣла[1]). По 12 изъ нихъ комиссія постановила свое заключеніе и препроводила къ генералъ-прокурору, а послѣдній внесъ въ Общее собраніе. Кромѣ этого, комиссія занималась разсмотрѣніемъ мнѣній оберъ-прокуроровъ объ улучшеніи канцелярскаго порядка и теченіи дѣлъ по департаментамъ, а также переписки объ измѣненіи вексельнаго устава. Въ такомъ видѣ комиссія просуществовала до 28 февраля 1804 г., когда Именнымъ указомъ Сенату она была преобразована и перешла въ вѣдѣніе Министерства юстиціи.

Значительно дольше просуществовала другая комиссія, которая была учреждена при Сенатѣ въ самомъ началѣ царствованія Императора Александра I, а именно комиссія для пересмотра прежнихъ уголовныхъ дѣлъ. Учрежденная по указу 15 сентября 1801 г.[2]), она была составлена изъ сенаторовъ, избранныхъ самимъ Сенатомъ, и ей была поставлена задача разобраться, нѣтъ ли въ числѣ пострадавшихъ въ заточеніи и ссылкѣ людей, „вины коихъ неумышленны и болѣе относятся къ мнѣнію и образу мыслей того времени, нежели къ дѣламъ безчестнымъ и дѣйствительный вредъ государству наносящимъ“. Еслибы такія лица оказались, то комиссія должна была составить ихъ списки съ указаніемъ ихъ вины, времени и мѣста наказанія, и представить на Высочайшее усмотрѣніе. По Именному указу 31 марта 1802 г., данному этой комиссіи, компетенція ея была расширена порученіемъ разсмотрѣть дѣла осужденныхъ по военной части[3]). Въ составъ этой комиссіи[4]) первоначально входили сенаторы д. т. с. князь Куракинъ, д. т. с. Новосильцовъ и Макаровъ, а при закрытіи — членами ея состояли сенаторъ ген.-лейт. князь Салаговъ и министръ внутреннихъ дѣлъ Козодавлевъ. Занятія комиссіи продолжались фактически только до марта 1809 г. Комиссія, видимо, энергично разыскивала невинно пострадавшихъ людей. По инициативѣ комиссіи, Сенатъ разо-

[1]) П. С. З., 1804 г., № 21187.
[2]) П. С. З., 1801 г., № 20012.
[3]) П. С. З., 1802 г., № 20206.
[4]) Арх. Сен., дѣло М. Ю., 1816 г., № 9.

спалъ 7 февраля 1802 г.[1]) указы гражданскимъ губернаторамъ, чтобы они ежемѣсячно доставляли вѣдомость о сумасшедшихъ, „кои состояли по дѣламъ въ вѣдомствѣ Тайной канцеляріи". Кромѣ того, губернаторы должны были доносить о всѣхъ сумасшедшихъ, содержащихся въ монастыряхъ и домахъ, учрежденныхъ, для нихъ спеціально при приказахъ общественнаго призрѣнія. При закрытіи комиссіи оставались неразрѣшенными 46 дѣлъ, но по нимъ не могло быть дано облегченія участи преступниковъ. Въ виду состоявшихся по комиссіи Высочайшихъ повелѣній, а также отсутствія свѣдѣній о томъ, живы ли самые преступники, комиссія была закрыта 5 февраля 1816 г. [2])

Въ самомъ началѣ царствованія Императора Александра I учреждается цѣлый рядъ комиссій, въ составъ которыхъ входятъ сенаторы и оберъ-прокуроры. Такъ по Именному указу 22 апрѣля 1802 г., объявленному Сенату генералъ-прокуроромъ [3]), учреждается комитетъ для разсмотрѣнія состоянія почтъ, причемъ въ него вошли сенаторы: Новосильцовъ, Алексѣевъ, Неплюевъ, президентъ главнаго почтоваго управленія Кондоиди, петербургскій почтъ-директоръ Калининъ, оберъ-прокуроръ Аверинъ.

По Именному указу 19 мая того же года, данному государственному казначею, возникаетъ комиссія для разрѣшенія споровъ по землямъ на Крымскомъ полуостровѣ, причемъ предсѣдателемъ ея является сенаторъ Лопухинъ, а среди ея членовъ встрѣчается оберъ-прокуроръ Временнаго межевого департамента Ланской[4]). Одновременно, подъ предсѣдательствомъ сенатора Тейльса, образуется комиссія для устроенія Выборгской губерніи, и среди ея членовъ встрѣчается оберъ-прокуроръ I-го департамента Сената Резановъ[5]).

Учрежденіе министерствъ, возвѣщенное Манифестомъ 8 сентября 1802 г., послужило также поводомъ къ образованію при Сенатѣ особыхъ комитетовъ поверхностнаго обозрѣнія жалобъ на рѣшенія Московскихъ и временныхъ депар-

[1]) П. С. З., 1802 г., № 20137.
[2]) П. С. З., 1816 г., № 26168.
[3]) П. С. З., 1802 г., №№ 20241 и 20247.
[4]) П. С. З., 1802 г., № 20270.
[5]) П. С. З., 1802 г., № 20272.

таментовъ Сената. Поводомъ къ ихъ возникновенію послужило то, что одновременно съ указаннымъ выше Манифестомъ послѣдовалъ Именной Высочайшій указъ Правительствующему Сенату, въ которомъ были поименованы лица, облеченныя званіемъ министровъ, а затѣмъ было сказано: „такимъ образомъ, наполнивъ всѣ министерства особами, коихъ достоинства и отличныя способности Намъ извѣстны, повелѣваемъ имъ приступить немедленно, на основаніи Манифеста Нашего, къ отправленію должностей, на нихъ возложенныхъ; а дабы излишне не обременить ихъ при самомъ вступленіи въ министерства, Правительствующій Сенатъ имѣетъ окончить всѣ дѣла вѣдомства министровъ, которыя въ оный поступили до изданія сего Манифеста, и обязанностію министровъ будетъ пещись о скорѣйшемъ окончаніи оныхъ". По поводу этого указанія министръ юстиціи Державинъ представилъ Государю всеподданнѣйшій докладъ отъ 21 октября 1802 г. [1]), въ которомъ и проектировалъ нѣсколько мѣръ для скорѣйшаго рѣшенія неоконченныхъ дѣлъ. Послѣднихъ, кромѣ прошеній, поданныхъ Государю на рѣшенія Сената, оказалось къ 8 сентября 1802 г. 10.709, причемъ большинство ихъ относилось къ вѣдомству Министерства юстиціи [2]). Эти дѣла не могли быть закончены порядкомъ, намѣченнымъ въ указѣ 8 сентября 1802 г., который опредѣлилъ права и обязанности Сената. Этотъ порядокъ сводился къ тому, что предписывалось „содержать настольные о дѣлахъ реестры открыто, публиковать каждый мѣсяцъ объ очереди дѣлъ въ газетахъ и сочинять краткія по дѣламъ записки". По мнѣнію Державина, для сокращенія канцелярскаго производства нужно принять совсѣмъ другія мѣры, и среди нихъ слѣдующую: „приносимыя на рѣшенія департаментовъ Правительствующаго Сената жалобы препровождаемы были доселѣ на разсмотрѣніе генералъ-прокурора. Онъ отъ канцеляріи Сената требовалъ изъ сихъ дѣлъ записокъ и копій опредѣленій, и такимъ образомъ канцеляріи Сената, сверхъ существенной ея обязанности занимаема была со-

---

[1]) П. С. З., 1802 г., № 20478.

[2]) Такое огромное число накопившихся нерѣшенныхъ дѣлъ объясняется многими причинами. Такъ, въ Сенатъ переносились всѣ дѣла изъ гражданскихъ и уголовныхъ палатъ, которыя должны были останавливаться въ исполненіи своихъ резолюцій до новаго рѣшенія дѣла Сенатомъ. Затѣмъ каждому было позволено подавать Государю жалобу на рѣшенія Сената, а разсмотрѣніе этихъ жалобъ вызывало продолжительную волокиту (В. Г. Щегловъ, Госуд. Совѣтъ въ Россіи, т. I, стр. 690).

ставленіемъ вновь по дѣлу уже оконченному записокъ и перепискою копій съ опредѣленій. Число же дѣлъ не разсмотрѣнныхъ по жалобамъ на рѣшенія Сената, какъ имѣлъ я счастіе докладывать Вашему Императорскому Величеству, увеличилось до 250, къ разсмотрѣнію которыхъ предполагаю я составить нынѣ же комитетъ не болѣе какъ изъ трехъ господъ сенаторовъ, которому и поручить поверхностно только по составленнымъ на объясненномъ основаніи запискамъ обозрѣть, стоятъ ли они уваженія, и ежели стоятъ, то по докладу черезъ министра Вашему Величеству предложить для рѣшенія въ Общее собраніе; въ противномъ же случаѣ соизволите приказать имъ отказать".

Эта мысль объ особыхъ комитетахъ получила осуществленіе 2 декабря 1802 г. когда былъ утвержденъ штатъ ихъ канцеляріи [1]).

Членами комитетовъ состояли сенаторы: д. т. с. Петръ Ампліевичъ Шепелевъ, т. с. Николай Михайловичъ Сушковъ и т. с. Иванъ Семеновичъ Захаровъ. При комитетахъ поверхностнаго обозрѣнія всеподданнѣйшихъ прошеній на рѣшенія Московскихъ и временныхъ департаментовъ Сената, а также и С.-Петербургскихъ, состояло 2 оберъ-секретаря (получавшихъ по 1.500 р. жал.), 10 секретарей (по 750 р.) и 22 канцелярскихъ служителя. Въ общемъ въ годъ на содержаніе канцеляріи было ассигновано 20 т. р. Обоими комитетами было разсмотрѣно 1.022 дѣла. Въ 1804 г. дѣятельность этихъ комитетовъ прекратилась.

По Именному указу, данному Сенату 9 сентября 1802 г., былъ образованъ изъ сенатскихъ чиновъ особый комитетъ для разсмотрѣнія сенатскаго канцелярскаго порядка [2]).

Далѣе, изъ комитетовъ, возникшихъ при Сенатѣ въ началѣ XIX вѣка, заслуживаетъ особеннаго вниманія такъ называемый комитетъ о земскихъ повинностяхъ, учрежденный по Именному указу 1 мая 1805 г. [3]). Вопросъ о земскихъ повинностяхъ интересовалъ правительство еще раньше, и разработка его была возложена по Высочайшему повелѣнію 24 іюля 1802 г. на I-й департаментъ Сената. Послѣдній разослалъ мѣстнымъ правительственнымъ учрежденіямъ особыя формы, по которымъ и должны

[1]) Арх. Сен., дѣло М. Ю., 1804 г., № 203.
[2]) П. С. З., 1802 г., № 20412.
[3]) П. С. З., 1805 г., № 21736.

были доставляться свѣдѣнія о движеніи земскихъ повинностей. Такія свѣдѣнія поступили изъ 27 губерній [1]), и они то и послужили матеріаломъ для дѣятельности вновь учрежденнаго комитета въ первое время его существованія. Въ составъ этого комитета [2]) входили сенаторы: д. т. с. баронъ Федоръ Михайловичъ Колокольцовъ, д. т. с. Петръ Ивановичъ Новосильцовъ, т. с. Кириллъ Степановичъ Рындинъ, Иванъ Степановичъ Захаровъ, а впослѣдствіи, за выбытіемъ Новосильцова и Рындина, былъ прикомандированъ т. с. Алексѣй Ульяновичъ Болотниковъ. Особой канцеляріи при комитетѣ не существовало, а дѣлами по комитету завѣдывалъ бывшій оберъ-секретарь І-го департамента, одинъ секретарь и пять человѣкъ канцелярскихъ служителей. — Вновь учрежденному комитету были поставлены очень широкія задачи. Въ самомъ дѣлѣ ему поручалось „разсмотрѣть свѣдѣнія, собранныя въ Сенатѣ о сихъ повинностяхъ", а такъ какъ „многіе изъ нихъ потребуютъ дополненій, поясненій и пр.", то поэтому „истребовать посредствомъ сношенія съ губернаторами сихъ дополненій". Когда такимъ образомъ „приведутся въ ясность въ каждой губерніи повинности", комитетъ долженъ „разсмотрѣть: не могутъ ли быть нѣкоторыя изъ нихъ отмѣнены или уменьшены, а потому сдѣлать имъ общее исчисленіе". Но этимъ еще не исчерпывались задачи комитета. Ему поручалось „расположить общій сборъ на всѣ губерніи соразмѣрно ихъ населенію и относительнымъ выгодамъ", „постановить точныя правила на употребленіе тѣхъ суммъ, кои по общей раскладкѣ на каждую губернію отпускать будетъ должно, такъ же означить, какимъ образомъ поставки и подряды должны быть производимы, куда и въ какіе сроки должны быть подаваемы отчеты и пр.", „какъ въ числѣ земскихъ повинностей есть многія статьи, кои не ежегодно, но по временамъ исправляются, и какъ несовмѣстно бы было для постройки напримѣръ небольшой казармы налагать новый сборъ по всему государству, да и сверхъ того, по самому возвышенію цѣнъ и по перемѣнчивости ихъ въ разныхъ губерніяхъ, сборъ, единовременно положенный, часто былъ бы несоразмѣренъ нуждамъ, то и постановить сверхъ общихъ правилъ частныя на тѣ случаи, когда бы въ какой либо губерніи сумма

[1]) Арх. Сен., дѣло М. Ю., 1808 г., № 124.
[2]) Тамъ же, дѣло М. Ю., 1816 г., № 49, л. 9.

на земскія повинности вышла изъ своей соразмѣрности и признано бы было нужнымъ дополнить недостатокъ ея частнымъ налогомъ", наконецъ „собравъ непосредственными отъ себя сношеніями всѣ свѣдѣнія, до сихъ предметовъ относящіяся, представить соображенія свои на разсмотрѣніе Правительствующаго Сената, которому уже отъ себя поднести объ окончательномъ устройствѣ сей части докладъ на Высочайшее утвержденіе".

Но эти широкія задачи оказались для комитета совершенно непосильными. Тѣ статистическія данныя, которыя достались ему въ наслѣдство отъ I-го департамента Сената, относились къ старымъ годамъ (1799, 1800 и 1801) и оказались недостаточными и неясными. Неудовлетворительны были и табели за 1804 г. о повинностяхъ, отправляемыхъ деньгами въ губерніяхъ, которыя были присланы изъ департамента Министерства внутреннихъ дѣлъ. Комитетъ внимательно изучалъ эти табели и, открывая, „въ исправленіи показанныхъ по онымъ повинностей и сборѣ съ обывателей денегъ, многія разнообразности не только по губерніямъ, но даже и въ однихъ уѣздахъ" дѣлалъ свои замѣчанія. Послѣ разсмотрѣнія табелей комитетъ послалъ начальникамъ губерній выписки съ замѣчаніями и затребовалъ дополнительныя свѣдѣнія. Затребованныя свѣдѣнія поступали очень туго и притомъ отъ немногихъ губернаторовъ. Полученный матеріалъ былъ очень сомнительнаго достоинства, но и онъ по нѣкоторымъ губерніямъ (напримѣръ по Нижегородской губерніи) далъ комитету возможность открыть многіе произвольные и незаконные сборы съ народа. Это открытіе побудило комитетъ затребовать объясненія отъ губернаторовъ и доставить въ I-й департаментъ подробную выписку о всѣхъ незаконныхъ сборахъ, которые должны были быть воспрещены, пока не будетъ сдѣлано по всему государству уравненіе и опредѣленіе повинностей. Занятія комитета продолжались лишь до 11 мая 1810 года, когда министръ юстиціи Дмитріевъ, по требованію государственнаго секретаря, предложилъ доставить всѣ собранныя комитетомъ свѣдѣнія въ Государственную канцелярію въ виду того, что, согласно ст. 14-й „Образованія" Государственнаго Совѣта, въ компетенцію послѣдняго входилъ вопросъ о земскихъ и городскихъ повинностяхъ: однако, вскорѣ послѣ этого, труды комитета было предписано оставить на храненіи въ Сенатѣ.

Такимъ образомъ, казалось, комитетъ долженъ былъ прекратить свое существованіе. Но ему не было суждено кануть въ Лету, а напротивъ, благодаря вмѣшательству графа Аракчеева, — проявить еще болѣе усиленную дѣятельность. Графъ Аракчеевъ въ 1816 году [1]) письменно запросилъ министра внутреннихъ дѣлъ Козодавлева о судьбѣ, постигшей этотъ комитетъ, и указывалъ, что „безъ сомнѣнія можно почерпнуть изъ свѣдѣній, собранныхъ по сему предмету, все то, что послужитъ къ общей пользѣ въ разсужденіи облегченія обывателей. Въ семъ разсужденіи я бы полагалъ возобновить при Правительствующемъ Сенатѣ существовавшій до 11 мая 1810 г. особый комитетъ, въ обязанность коего поставить немедленно положить на мѣрѣ единообразное во всемъ государствѣ уравненіе земскихъ повинностей, и положеніе сіе внести потомъ въ Государственный Совѣтъ". Но министру внутреннихъ дѣлъ вовсе не улыбалась перспектива созданія такого комитета, который въ концѣ концовъ долженъ былъ оказаться такимъ же мертворожденнымъ, какъ и его предшественникъ. Поэтому въ своей запискѣ, внесенной въ Комитетъ Министровъ, а не въ Государственный Совѣтъ [2]), министръ внутреннихъ дѣлъ настаивалъ на учрежденіи комитета для уравненія земскихъ повинностей не въ Правительствующемъ Сенатѣ, а изъ чиновниковъ Министерства финансовъ, юстиціи и внутреннихъ дѣлъ. Онъ считалъ необходимымъ привлечь къ участію въ этомъ дѣлѣ Министерство финансовъ на томъ основаніи, „что уравненіе повинностей не иначе можетъ быть произведено, какъ примѣняясь къ мѣстному управленію и относительнымъ выгодамъ, мѣстное же управленіе, насчетъ казенныхъ крестьянъ, какъ извѣстно, обратило уже на себя вниманіе Министерства финансовъ, которое и занимается нынѣ составленіемъ объ оныхъ особаго положенія". Министерство внутреннихъ дѣлъ должно имѣть представителя въ виду того, „что таковое положеніе по части почтовой, какъ объ одной изъ главнѣйшихъ земскихъ повинностей, мною, по званію министра внутреннихъ

[1]) Арх. Сен., дѣло М. Ю., 1816 г., № 49.

[2]) Министръ мотивировалъ это отступленіе тѣмъ, что „хотя слѣдовало бы мнѣ войти по сему предмету съ представленіемъ въ Государственный Совѣтъ, но какъ присутствіе онаго нынѣ закрыто, то, дабы не упустить напрасно времени, я рѣшился представленіе сіе сдѣлать въ Комитетъ Министровъ".

дѣлъ, уже составлено и взнесено въ Государственный Совѣтъ". Наконецъ, и Министерству полиціи не лишне участвовать въ комитетѣ, потому что, „находясь въ безпрерывномъ сношеніи съ начальниками губерній по предмету земскихъ повинностей, вѣроятно имѣетъ объ оныхъ у себя много такихъ свѣдѣній, каковыхъ конечно и въ помянутомъ комитетѣ найти невозможно, ибо дѣйствія его прекратились въ началѣ 1810 года, а повинности не всегда бываютъ постоянны и одинаковы". Но Комитетъ Министровъ не согласился съ изложеннымъ проектомъ. „Находя, что составленіе полнаго положенія для уравненія по всему государству земскихъ повинностей крайне необходимо и полезно", комитетъ опредѣлилъ „составить паки на сей конецъ комитетъ изъ сенаторовъ на прежнемъ основаніи, поставивъ оному въ непремѣнную обязанность дѣло сіе привести къ концу какъ можно скорѣе; управляющему же Министерствомъ юстиціи поручить избрать въ оный сенаторовъ и представить на утвержденіе въ Комитетъ" [1]). Затѣмъ 16 августа 1816 г. послѣдовало утвержденіе Комитетомъ Министровъ избранныхъ министромъ юстиціи въ члены комитета сенаторовъ: изъ I-го департамента—Модераха, изъ 1 отдѣленія V-го департамента—Беклешова и изъ Межевого департамента—фонъ-Брадке. Общее же собраніе С.-Петербургскихъ департаментовъ Сената, заслушавъ предложеніе министра юстиціи относительно учрежденія новаго комитета, приказали... „снабдить сей комитетъ потребнымъ числомъ письмоводителей и канцелярскихъ служителей, что и представить господину министру юстиціи и кавалеру, и дабы въ случаѣ, буде встрѣтится оному комитету надобность въ какихъ-либо о земскихъ повинностяхъ свѣдѣніяхъ, по требованію онаго повсемѣстно дѣлано было неукоснительное исполненіе".

Комитетъ послѣ того какъ конституировался, приступилъ къ исполненію своей задачи или, вѣрнѣе, началъ упорную и безуспѣшную войну съ индифферентизмомъ, нежеланіемъ мѣстныхъ властей пойти на встрѣчу комитету и облегчить его трудъ представленіемъ нужныхъ ему свѣдѣній.

Для того, чтобы облегчить „мѣстнымъ начальствамъ" представленіе нужныхъ свѣдѣній, комитетъ выработалъ общія правила для единообразнаго изложенія свѣдѣній о народосчисленіи

[1]) П. С. З., 1816 г., № 26377.

и земскихъ повинностяхъ, а также формы табелей, которыхъ было пять: 1) о народонаселенiи въ городахъ, 2) о городскихъ доходахъ, 3) о денежныхъ расходахъ на повинности, входящiя въ обязанность городскихъ жителей, 4) о народосчисленiи въ уѣздахъ и сборѣ съ нихъ денегъ на повинности, уѣзднымъ поселянамъ присваиваемыя, и 5) о денежныхъ расходахъ на выполненiе оныхъ [1]. Всѣ эти табели и правила были разосланы при указѣ изъ этого комитета съ предписанiемъ о доставленiи нужныхъ свѣдѣнiй въ двухъ-мѣсячный срокъ [2]. По истеченiи этого срока въ комитетъ поступили изъ 20 губернiй только одни увѣдомленiя о полученiи отношенiй комитета. Такое начало не предвѣщало ничего хорошаго и поэтому комитетъ нѣсколько разъ обращался къ Сенату и министру юстицiи съ просьбой понудить мѣстныя власти къ доставленiю свѣдѣнiй. Такъ, въ виду упорства симбирскаго губернатора, комитетъ обратился къ Сенату за содѣйствiемъ и послѣднiй, указомъ отъ 31 августа 1817 г. [3], строжайше предписалъ, чтобы губернаторы исполняли требованiя безпрекословно и немедленно. 10 октября 1818 г. Сенату пришлось, въ виду уклоненiя владимiрскаго губернатора, разослать указы о доставленiи свѣдѣнiй объ оцѣнкѣ домовъ и мѣстъ, принадлежащихъ церквамъ и церковнослужителямъ [4].

Въ мартѣ 1818 г. министръ юстицiи внесъ въ Комитетъ Министровъ особую записку по этому вопросу, которая была заслушана имъ 26 марта 1818 г. Въ ноябрѣ 1818 г. сенаторъ Модерахъ просилъ министра юстицiи побудить губернскiя начальства къ скорѣйшему доставленiю свѣдѣнiй, и тогда министръ обратился за содѣйствiемъ къ министру полицiи [5].

Въ концѣ концовъ, въ февралѣ 1819 г., министръ юстицiи внесъ въ Комитетъ Министровъ подробную записку и предлагалъ въ ней „послать въ помянутыя губернiи [6]) на счетъ губернаторовъ нарочныхъ съ тѣмъ, чтобы тѣ нарочные иначе не были возвращаемы какъ съ высылкою требуемыхъ по разосланнымъ формамъ свѣдѣнiй съ крайнею точностью и вѣрностiю“, на что

[1]) Арх. Сен., дѣло М. Ю., 1817 г., № 93.
[2]) П. С. З., 1817 г., № 26897.
[3]) П. С. З., 1817 г., № 27035.
[4]) П. С. З., 1818 г., № 27557.
[5]) Арх. Сен., дѣло М. Ю., 1816 г., № 49, листъ 102.
[6]) Т. е. недоставившiя свѣдѣнiй.

и испрашивалъ разрѣшенія. Комитетъ Министровъ въ засѣданіяхъ 25 февраля и 11 марта 1819 года одобрилъ это предположеніе министра юстиціи.

Однако, изъ полученныхъ министромъ юстиціи объясненій нѣкоторыхъ губернаторовъ по поводу замедленія въ доставленіи затребованныхъ свѣдѣній, видно, что въ нѣкоторыхъ случаяхъ эта задержка была вызвана далеко не однимъ индифферентизмомъ властей, а фактической невозможностью для нихъ дать комитету опредѣленный отвѣтъ на присланные вопросы. Такъ новгородскій гражданскій губернаторъ доносилъ министру юстиціи [1]), что, по полученіи отъ комитета предписанія о доставленіи свѣдѣній о земскихъ повинностяхъ за 1814, 1815 и 1816 г.г., его предмѣстникомъ были устроены во всѣхъ городахъ губерніи особыя комиссіи изъ уѣздныхъ предводителей дворянства, городничихъ, капитанъ—исправниковъ и городскихъ головъ, которымъ и было вмѣнено въ обязанность доставить нужныя свѣдѣнія къ 1 августа 1817 г. Однако къ этому сроку отъ всѣхъ почти комиссій пришли отвѣты, что онѣ „требуемыхъ свѣдѣній, по обширности ихъ, при всѣхъ принятыхъ къ тому дѣятельныхъ мѣрахъ, къ окончанію привести не могли, по причинѣ многихъ и разнообразныхъ предметовъ, входящихъ въ составъ сихъ свѣдѣній, изъ коихъ многіе требуютъ необходимо нужныхъ замѣчаній и исчисленій, другія обозрѣнія на мѣстахъ предметовъ, уваженія заслуживающихъ, а нѣкоторыя—достовѣрныхъ выправокъ и свѣдѣній отъ людей и мѣстъ, къ предмету сему относящихся". Подъ давленіемъ Сената и министра юстиціи, комиссіямъ стали дѣлаться строжайшія подтвержденія, а въ Бѣлозерскъ, „яко къ дальнѣйшей разстояніемъ отъ Новагорода, отправлено было съ нарочнымъ на счетъ членовъ оной". Въ маѣ 1818 г. поступили свѣдѣнія отъ всѣхъ 10 комиссій, но эти свѣдѣнія оказались съ большими дефектами, такъ что пришлось вторично требовать новыхъ. Такая же волокита происходила въ Казанской и Воронежской губерніяхъ. Въ послѣдней губернское правленіе предписало всѣмъ уѣзднымъ предводителямъ дворянства, чтобы они составили общее присутствіе съ градскими думами или ратушами и магистратами, городничими, стряпчими и земскими судами, для обсужденія поднятыхъ коми-

[1]) Арх. Сен., дѣло М. Ю., 1816 г., № 49, листъ 158.

тетомъ вопросовъ. Судя по отвѣтамъ губернаторовъ, и въ другихъ губерніяхъ дѣло обстояло точно также. Иркутскій губернскій прокуроръ сообщалъ, между прочимъ, что отъ начальника Камчатки не могло быть получено свѣдѣній „по причинѣ извѣстной чрезвычайной отдаленности Камчатки отъ Иркутска и по затруднительной корреспонденціи; ибо почта отправляется въ Камчатку и оттоль отходитъ только одинъ или два раза въ году. Притомъ же мѣста или селенія камчатскихъ жителей, будучи разсѣяны на необъятномъ пространствѣ, всегда затрудняютъ тамошнее начальство въ собраніи нужныхъ свѣдѣній, особенно такихъ, которыя по существу своему требуютъ большого соображенія, чему примѣромъ служить можетъ народная въ Камчаткѣ перепись, продолжавшаяся болѣе 4 лѣтъ".

Однако работы комитета заключались не въ одномъ собираніи статистическихъ данныхъ. Онъ составилъ проектъ устава о земскихъ повинностяхъ [1]), въ которомъ „показалъ существенное значеніе оныхъ; раздѣлилъ ихъ на 6 классовъ, по приличіи народныхъ обязанностей; присвоилъ каждому свойственные имъ роды и ознаменовалъ различіе единовременныхъ пособій отъ всегдашнихъ, изъ чего составилось первое отдѣленіе устава о земскихъ повинностяхъ. При соображеніи полученныхъ свѣдѣній: 1-е поставилъ на видъ 13 мѣстныхъ управленій, подлежащихъ изъятію отъ общаго уравненія въ повинностяхъ, по уваженію особыхъ правъ ихъ и образа отправленія оныхъ, а именно Финляндію, три Остзейскія губерніи, Грузію и Бессарабію, Войско Донское и Черноморское, области Охотскую и Камчатскую, города Нахичевань и Маріуполь, селенія при заводахъ въ вѣдѣніи Кабинета Его Императорскаго Величества и народы, кочующіе въ Кавказской губерніи. А за симъ осталось подлежащихъ уравненію 46 губерній, двѣ области и три градоначальства". Комитетъ для завѣдыванія земскими повинностями на мѣстахъ проектировалъ устройство при губернскихъ правленіяхъ особыхъ комитетовъ подъ предсѣдательствомъ губернатора и 2 непремѣнныхъ членовъ. Центральнымъ учрежденіемъ должно было явиться Министерство полиціи, при которомъ долженъ быть учрежденъ особый департаментъ. Свои заключенія комитетъ представилъ въ ноябрѣ 1819 г. въ Общее собраніе С.-Петер-

[1]) Арх. Сен., дѣло М. Ю., 1816 г., № 49, л. л. 276—278.

бургскихъ департаментовъ, а Высочайше утвержденнымъ 23 декабря того же года положеніемъ Комитета Министровъ [1]) самый комитетъ былъ закрытъ. Впрочемъ, его канцелярія была оставлена до тѣхъ поръ, пока соображенія комитета не будутъ окончательно разсмотрѣны. Эта канцелярія благополучно просуществовала до 1838 года. Въ 1825 г., по Высочайше утвержденному 16 марта мнѣнію Государственнаго Совѣта, для уравненія земскихъ повинностей по всему государству былъ учрежденъ новый комитетъ изъ министра финансовъ, управляющаго Министерствомъ внутреннихъ дѣлъ и главноначальствующаго надъ почтовымъ департаментомъ. Министръ юстиціи сносился съ предсѣдательствовавшимъ въ комитетѣ о томъ, нужно ли содержать канцелярію, и по полученіи отрицательнаго отвѣта внесъ записку объ ея упраздненіи въ Комитетъ Министровъ, который и разсмотрѣлъ ее лишь въ 1838 году, высказавшись за упраздненіе канцеляріи [2]).

Въ 1807 г. по Именному указу, данному Сенату 13 января, былъ учрежденъ особый комитетъ для разсмотрѣнія дѣлъ по преступленіямъ, клонящимся къ нарушенію общаго спокойствія [3]). Комитетъ былъ составленъ изъ министра юстиціи д. тайн. сов. князя Лопухина и сенаторовъ Макарова и Новосильцова. Въ случаѣ нужды въ немъ назначенъ присутствовать главнокомандующій въ столицѣ министръ военныхъ сухопутныхъ силъ Вязьмитиновъ и министръ внутреннихъ дѣлъ дѣйст. тайн. совѣтн. графъ Кочубей. Онъ былъ учрежденъ [4]) для наблюденія за проживающими въ Россіи французскими подданными для предупрежденія ихъ явныхъ и тайныхъ замысловъ. Этотъ комитетъ дѣйствовалъ и въ 1817 г. По штату въ канцеляріи комитета числилось 23 лица, получавшихъ 9.520 р. жалованья; кромѣ того на канцелярскіе расходы отпускалось 5.000 р. и отчетъ въ нихъ представлялся Государю.

Въ 1815 году, по положенію Комитета Министровъ, послѣдовало учрежденіе при Сенатѣ комитета для изысканія причинъ накопленія недоимокъ по питейному откупу съ 1811 по 1815 годъ [5]). Въ составъ этого комитета вошли

[1]) П. С. З., 1820 г., № 28074.
[2]) П. С. З., 1838 г., № 11115.
[3]) П. С. З., 1807 г., № 22425.
[4]) Арх. Сен., дѣло М. Ю., 1818 г., № 108.
[5]) П. С. З., 1815 г., № 25878.

сенаторы: д. т. с. Донауровъ, т. с. князь Сергѣй Салтыковъ и т. с. Захаровъ, а въ качествѣ оберъ-прокурора былъ назначенъ состоящій за оберъ-прокурорскимъ столомъ с. с. Челищевъ. На канцелярію этого комитета министру юстиціи было отпущено 10.000 р., а впослѣдствіи дополнительно еще 16.000 р. Въ канцеляріи работали 2 оберъ-секретаря, 6 секретарей, 12 ихъ помощниковъ, 18 писцовъ. Однимъ словомъ, временной комитетъ представлялъ, по размѣрамъ штата, особый департаментъ, который дѣйствовалъ цѣлый годъ. Поводомъ къ учрежденію этого комитета послужила организація въ 1814 г. въ 38 губерніяхъ особыхъ присутствій или комиссій (изъ гражданскаго губернатора, вице-губернатора, предсѣдателей палатъ, губернскаго предводителя и губернскаго прокурора), которыя должны были заняться выясненіемъ причинъ накопленія недоимокъ по питейнымъ откупамъ свыше мѣры, допущенной закономъ. Всѣ изысканія и расчеты этихъ комиссій должны были поступать въ Сенатъ, который и постановлялъ опредѣленія о возмѣщеніи содержателямъ питейныхъ сборовъ понесенныхъ ими убытковъ или объ отказѣ въ удовлетвореніи ихъ претензій и взысканіи слѣдуемыхъ съ нихъ недоимокъ. Занятія комитета оказались очень сложными [1]). Въ запискѣ министра юстиціи, внесенной имъ въ Комитетъ Министровъ, говорится, что „по дѣламъ, уже разсмотрѣннымъ въ комитетѣ, особенно по мѣстамъ, въ коихъ было непріятельское нашествіе и по сопредѣльнымъ къ онымъ, равно подвергшимся заразѣ, представились къ разрѣшенію комитета гораздо многосложнѣйшія причины. Между тѣмъ комитетъ, приступивъ къ разсмотрѣнію дѣлъ съ 1 іюня 1815 г., кончилъ рѣшительно 104 дѣла. По заключеніямъ его положено съ бывшихъ содержателей питейныхъ сборовъ взыскать недоимки болѣе 5.300.000 р. При разсмотрѣніи другихъ дѣлъ комитетъ, находя производство губернскихъ комиссій и самыя ихъ заключенія недостаточными и несообразными правиламъ, въ положеніи Государственнаго Совѣта предписаннымъ къ открытію истинныхъ причинъ накопленія недоимокъ, дабы опредѣлить справедливыя мѣры, съ кого и въ какой суммѣ положить взысканіе, принужденнымъ нашелся таковыя дѣла обращать къ дополненію: ибо по многимъ дѣламъ

[1]) Арх. Сен., дѣло М. Ю., 1815 г., № 57.

открывается недоимка, превосходящая залоги, по откупамъ представленные, и вмѣстѣ съ тѣмъ видны безпорядки откупщиковъ и упущенія мѣстныхъ начальствъ; но по случаю необнаруженія ихъ дѣйствій казна лишается весьма достаточныхъ суммъ потому, что по кондиціямъ прошедшаго четырехлѣтія откупщики за неплатежъ недоимки отвѣтствуютъ одними залогами; если же дознаны злоупотребленія, равно будетъ открыто допущеніе коронныхъ чиновниковъ, тогда имѣнія ихъ подвергнутся на взысканіе недоимки, а откупщики отвѣтствуютъ и своей личностью. Таковыхъ дѣлъ комитетомъ разсмотрѣно 139; всего разсмотрѣно 243. Засимъ остается безъ разсмотрѣнія 254". Комитетъ былъ закрытъ въ 1816 году [1]).

Въ 1817 году, по положенію Комитета Министровъ возникъ комитетъ для разсмотрѣнія и рѣшенія дѣлъ по Волынской губерніи [2]); въ составъ его вошли сенаторы: Сиверсъ, Хитрово и Жеребцовъ, производителемъ дѣлъ состоялъ секретарь Сената.

Въ томъ же—1817—году по указу 22 августа былъ учрежденъ изъ сенаторовъ: Болотникова, Обрѣзкова и Баранова особый комитетъ для производства строгаго разслѣдованія нѣкоторыхъ важныхъ злоупотребленій во вредъ казны, открывшихся въ ревельской таможнѣ и нѣкоторыхъ торговыхъ домахъ по грузу корабля Аллертъ. Комиссія должна была виновныхъ чиновъ отрѣшить отъ должности, принять мѣры къ обезпеченію казеннаго иска, постановить свое заключеніе и представить въ Сенатъ.

Изъ другихъ комиссій Александровскаго времени слѣдуетъ упомянуть учрежденную въ 1823 г. комиссію для свода запретительныхъ и разрѣшительныхъ книгъ [3]). Сенату было предоставлено опредѣлять предсѣдателя и членовъ по предложенію министра юстиціи.

Начало царствованія Императора Николая I ознаменовалось учрежденіемъ при Сенатѣ нѣсколькихъ комиссій, которыя возникли по инициативѣ самого Сената. Такъ въ 1826 году, въ Общемъ собраніи С.-Петербургскихъ департаментовъ произошли разногласія относительно существующихъ законовъ для искоренения

[1]) Арх. Сен., дѣло М. Ю., 1816 г., № 33.
[2]) Тамъ же, дѣло М. Ю., 1820 г., № 117.
[3]) П. С. З., 1823 г., № 29366.

лихоимства и лиходательства. Министръ юстиціи присоединился къ мнѣнію 23 сенаторовъ о передачѣ дѣла въ комиссію составленія законовъ, но, въ виду ея закрытія, вошелъ въ Комитетъ Министровъ съ представленіемъ объ учрежденіи при Сенатѣ спеціальнаго комитета изъ 3 сенаторовъ и 1 оберъ-прокурора. Комитетъ Министровъ согласился на это и его положеніе было утверждено Государемъ [1]).

Въ 1827 году, Общему собранію С.-Петербургскихъ департаментовъ не удалось придти къ единогласному рѣшенію относительно мѣръ для прекращенія безвременныхъ и за безцѣнокъ публичныхъ и аукціонныхъ продажъ имѣній. Пять сенаторовъ полагали учредить для этого спеціальную комиссію. Министръ юстиціи внесъ дѣло въ Государственный Совѣтъ, который, по Высочайше утвержденному 12 ноября 1827 г. мнѣнію, высказался за учрежденіе при Сенатѣ спеціальной комиссіи изъ 3 сенаторовъ [2]).

Въ 1828 г., по инціативѣ Государственнаго Совѣта [3]), при Сенатѣ была учреждена комиссія для начертанія правилъ о томъ, какимъ образомъ удобнѣе произвести ревизію дѣйствій дворянскихъ собраній и положительно опредѣлить старые дворянскіе роды. Мысль объ учрежденіи этой комиссіи возникла въ средѣ Государственнаго Совѣта при обсужденіи переданнаго съ Высочайшаго соизволенія изъ Комитета Министровъ дѣла относительно свидѣтельствъ, выдаваемыхъ на дворянство недорослямъ, вступающимъ въ службу. Государственный Совѣтъ принялъ во вниманіе, что злоупотребленія съ возведеніемъ лицъ въ дворянское достоинство до настоящаго времени не пресѣчены, что положеніе Сената, состоявшееся по дѣлу, будетъ встрѣчать затрудненія и не достигнетъ желаемой цѣли, пока не будутъ приняты особыя мѣры для пресѣченія этихъ злоупотребленій. Въ разработкѣ этихъ мѣръ заинтересована и Герольдія и Сенатъ, въ виду того, что ими еще не разрѣшенъ вопросъ о тѣхъ лицахъ, которыя много лѣтъ пользуются правами дворянства, а не представили нужныхъ документовъ. Эти соображенія побудили Государственный Совѣтъ высказаться за учрежденіе при Сенатѣ спеціальнаго комитета.

---

[1]) П. С. З., 1826 г., № 328.
[2]) П. С. З., 1827 г., № 1530.
[3]) П. С. З., 1828 г., № 1806.

Въ заключеніе нелишне остановиться на учрежденномъ при Сенатѣ комитетѣ для разсмотрѣнія привилегій Остзейскихъ губерній [1]). Мысль объ учрежденіи этого комитета зародилась въ Государственномъ Совѣтѣ, когда ему пришлось ознакомиться съ внесеннымъ по Высочайшему повелѣнію всеподданнѣйшимъ рапортомъ рижскаго генералъ-губернатора маркиза Паулуччи о привилегіяхъ дворянства и городовъ Остзейскихъ губерній. Государственный Совѣтъ уклонился отъ разсмотрѣнія этого рапорта въ виду того, что ему пришлось бы знакомиться съ подлинными привилегіями Остзейскихъ губерній въ 23 книгахъ на нѣмецкомъ, латинскомъ и шведскомъ языкахъ, а это, по мнѣнію Государственнаго Совѣта, не входило въ его компетенцію. Для подготовительныхъ работъ Государственный Совѣтъ и призналъ необходимымъ учредить при Сенатѣ особый комитетъ, въ составъ котораго, по представленію министра юстиціи, вошли сенаторы: Сумароковъ, Мавринъ и графъ Тизенгаузенъ, а впослѣдствіи Полетика и Дюгамель. Комитетъ началъ свою дѣятельность [2]) съ того, что рѣшилъ вытребовать изъ Риги двухъ уполномоченныхъ отъ гражданъ г. Риги, одного отъ магистрата, а другого отъ гражданъ греко-россійскаго исповѣданія, которые бы и давали комитету нужныя объясненія. Такое предположеніе комитета встрѣтило полное сочувствіе у министра юстиціи и Комитета Министровъ, которому пришлось разсматривать записку министра по этому поводу. Но на журналѣ Комитета Министровъ Государь положилъ резолюцію „Рижскій Военный Губернаторъ здѣсь, спросить его мнѣнія". Маркизъ Паулуччи высказался противъ призыва уполномоченнаго отъ жителей г. Риги греко-россійскаго исповѣданія въ виду того, что онъ „не въ состояніи дать ни малѣйшаго объясненія или свѣдѣнія ни о привилегіяхъ, на которыя городъ Рига имѣетъ свои притязанія, ни о документахъ, на коихъ сіи привилегіи основаны, ниже о томъ, что можетъ оказаться полезнымъ и нужнымъ для правильнаго сужденія". Вообще маркизъ Паулуччи признавалъ „отряженіе особаго уполномоченнаго отъ русскихъ жителей Риги не только ненужнымъ, но даже по обстоятельствамъ сего дѣла и неприличнымъ, присовокупляя, что Рижскій магистратъ есть

[1]) П. С. З., 1828 г., № 2202.
[2]) Арх. Сен., дѣло М. Ю., 1828 г., № 1.

признанный правительствомъ представитель г. Риги.... Русскіе же жители въ г. Ригѣ составляютъ, напротивъ, по извѣстнымъ согласно съ Высочайше утвержденными привилегіями постановленнымъ ограниченіямъ, только одну часть всѣхъ русскихъ обывателей (т. е. всего населенія Россійской Имперіи), не образуютъ особаго отъ другихъ отдѣльнаго цѣлаго, не могутъ имѣть особыхъ собраній и совѣщаній для избранія таковаго уполномоченнаго и по всѣмъ симъ причинамъ не должны быть поставлены на ряду съ Рижскимъ магистратомъ". Но Комитетъ Министровъ, которому пришлось разбирать отзывъ маркиза Паулуччи въ засѣданіи 12 января 1829 г., не согласился съ нимъ, во-первыхъ потому, что учрежденный при Сенатѣ комитетъ призналъ необходимымъ имѣть уполномоченнаго отъ русскихъ жителей г. Риги, а во-вторыхъ и потому, что „если рижскіе граждане нѣмецкаго происхожденія будутъ имѣть здѣсь особаго своего представителя, то несправедливо было бы лишить сего права и русскихъ гражданъ, имѣющихъ пребываніе въ г. Ригѣ". На журналѣ Комитета Министровъ Государь положилъ резолюцію „Справедливо".

Добившись съ такимъ трудомъ разрѣшенія на присылку двухъ уполномоченныхъ отъ г. Риги, сенатскій комитетъ потерпѣлъ полное фіаско въ своей дальнѣйшей дѣятельности. Комитетъ Министровъ отказалъ ему въ разрѣшеніи требовать присылки въ Петербургъ депутатовъ отъ дворянства и жителей городовъ Остзейскихъ губерній, которая могла бы быть допущена не иначе, какъ съ Высочайшаго каждый разъ соизволенія. А затѣмъ передъ комитетомъ возникъ вопросъ, какъ быть съ переводомъ всѣхъ 23 книгъ привилегій: приглашенные переводчики заявили, что подобная работа могла бы быть закончена въ 6—8 лѣтъ. Въ виду разногласій среди комитета министръ юстиціи вошелъ съ представленіемъ въ Государственный Совѣтъ, который и возложилъ составленіе вѣрныхъ и точныхъ сводовъ изъ этихъ узаконеній на II-е отдѣленіе Собственной Его Императорскаго Величества канцеляріи [1]). Въ 1831 году, М. М. Сперанскій увѣдомилъ министра юстиціи о томъ, что работа по составленію сводовъ всѣхъ привилегій Остзейскихъ губерній и городовъ закончена и что послѣдовало Высочайшее повелѣніе о внесеніи ихъ въ Государственный Совѣтъ и закрытіи, согласно предста-

[1]) П. С. З., 1829 г., № 3022.

вленію статсъ-секретаря Балугьянскаго, учрежденнаго при Сенатѣ комитета.

Въ послѣдующее время специальныхъ комитетовъ и комиссій при Сенатѣ не возникало.

II.

Среди учрежденій, возникшихъ при Сенатѣ и дѣйствовавшихъ временно или продолжающихъ дѣйствовать, но подъ другимъ названіемъ, слѣдуетъ упомянуть о слѣдующихъ.

Генералъ-рекетмейстерскія дѣла. Еще въ началѣ XIX столѣтія генералъ-рекетмейстеръ игралъ довольно крупную роль въ жизни Сената, разсматривая, по Высочайшимъ повелѣніямъ, жалобы, которыя приносились Государю на рѣшенія департаментовъ и Общаго собранія Сената, на дѣйствія начальствующихъ лицъ въ губерніяхъ, на разныя волокиты и притѣсненія. Генералъ-рекетмейстеръ собиралъ нужныя справки, а затѣмъ докладывалъ по этимъ дѣламъ Государю сначала лично, а потомъ черезъ особыхъ лицъ, статсъ-секретарей. Повидимому, генералъ-рекетмейстеру приходилось разбирать немало дѣлъ, потому что подъ его начальствомъ состояла довольно многочисленная канцелярія [1]), въ составъ которой входило 2 рекетмейстера, два секретаря, два переводчика и 20 низшихъ канцелярскихъ служащихъ. Значеніе генералъ-рекетмейстера очень упало въ 1810 году, когда была учреждена Комиссія прошеній. Онъ былъ назначенъ членомъ этой комиссіи и на основаніи Высочайше утвержденнаго 25 іюля 1810 г. доклада Комиссіи долженъ былъ вносить свои дѣла на ея разсмотрѣніе и заключеніе. Упадокъ значенія генералъ-рекетмейстера объяснялся малымъ авторитетомъ этого лица, которому былъ присвоенъ небольшой классъ должности (VI) и довольно скудное жалованье (2.000 р.); кромѣ того, канцелярія его плохо справлялась съ массой дѣлъ, вслѣдствіе чего прошенія залеживались по 20 и 30 лѣтъ [2]).

[1]) Арх. Сен., дѣло М. Ю., 1801 г., № 378.

[2]) С. Н. Писаревъ. Учр. по принятію прошеній на Высоч. имя (1810—1910) СПБ., 1909 г., стр. 23.

Послѣ того какъ въ Комиссіи прошеній было сосредоточено все производство по дѣламъ, которыя раньше вѣдались генералъ-рекетмейстеромъ, существованіе этой должности представлялось совершенно безцѣльнымъ. Поэтому статсъ-секретарь Кикинъ, стоявшій во главѣ Комиссіи прошеній, представилъ Государю всеподданнѣйшій докладъ о передачѣ рѣшенныхъ генералъ-рекетмейстерскихъ дѣлъ въ архивъ Кабинета Его Императорскаго Величества въ виду того, что большинство ихъ зависѣло отъ Высочайшаго разрѣшенія, „отрядя для сего рекетмейстера Ключарева съ 3 канцелярскими служителями“ [1]). Сдача дѣлъ генералъ-рекетмейстеромъ Ключаревымъ закончилась фактически лишь въ маѣ 1818 года.

Изъ учрежденій, существующихъ въ настоящее время при Сенатѣ, можно отмѣтить слѣдующія.

Сенатская типографія основана Императоромъ Петромъ Великимъ въ 1721 г., Именнымъ указомъ Сенату, отъ 5 ноября того года—„о бытіи при Сенатѣ типографскому печатному стану иностранныхъ языковъ и объ опредѣленіи приономъ искуснаго переводчика и секретаря“ [2]).—Въ настоящее время это учрежденіе является однимъ изъ наиболѣе крупныхъ въ Петербургѣ. Штатъ сенатской типографіи, 1763 года, устанавливалъ, что „въ типографіи при Сенатѣ и въ Москвѣ при департаментахъ служителямъ толикому числу быть, сколько нужда требовать будетъ для печатанія указовъ, книгъ и прочаго, такъ чтобы всѣ входящіяся при оныхъ удовольствованы были отъ печатанія книгъ и прочаго, для чего быть при Сенатѣ директору штабскаго ранга—1 ч.—750 р., а въ Москвѣ надзирателю оберъ-офицерскаго ранга—1 ч.—250 р.“. Послѣ упраздненія Московской сенатской типографіи въ настоящее время функціонируетъ лишь одна Петербургская, состоящая въ главномъ завѣдываніи оберъ-прокурора I-го департамента [3]).

Сенатскій архивъ, принадлежащій къ числу самыхъ большихъ русскихъ архивовъ, находится подъ главнымъ завѣдываніемъ

---

[1]) Арх. Сен., дѣло М. Ю., 1816 г., № 40.

[2]) П. С. З., т. VI, 1720—1722 г.г., ст. 3843.

[3]) По штатамъ 1819 года въ Петербургской сенатской типографіи состояло 119 служащихъ, съ общимъ окладомъ жалованья—въ 38.370 р., а въ Московской сенатской типографіи—39 лицъ, съ окладомъ жалованья въ 12.760 руб. Въ настоящее время Сенатская типографія состоитъ изъ 15 лицъ, которымъ полагается 20.950 р., на канцелярскихъ чиновниковъ и на редакцію Сенатскихъ вѣдомостей и Собранія узаконеній отпускается 12.600 р., постоянный составъ рабочихъ до 500 человѣкъ.

оберъ-прокурора I-го департамента. Въ настоящее время въ немъ хранится около четырехъ милліоновъ дѣлъ и документовъ, среди которыхъ первое, по важности, мѣсто занимаютъ именные Высочайшіе указы и повелѣнія (съ 1704 года). По штату въ архивѣ состоятъ инспекторъ, секретарь, архиваріусы и извѣстное число канцелярскихъ чиновниковъ и писцовъ [1]).



Первое отдѣленіе Сенатскаго архива.

Хозяйственный комитетъ при Сенатѣ завѣдуетъ тѣми предметами управленія по департаментамъ Сената, Сенатскому архиву и смотрительской части сенатскаго зданія, съ которыми соединяется приходъ и расходъ денегъ или какія бы то ни было хозяйственныя распоряженія; затѣмъ онъ принимаетъ и хранитъ всѣ поступающія въ Сенатъ денежныя суммы, ведетъ бухгалтерію по этимъ частямъ, разсматриваетъ и представляетъ министру юстиціи предположенія по тѣмъ хозяйственнымъ дѣламъ Сенатской типографіи, разрѣшеніе которыхъ превышаетъ власть ея управляющаго. Комитетъ, подчиненный министру юстиціи, состоитъ, подъ предсѣдательствомъ оберъ-прокурора I-го департамента, изъ двухъ членовъ, назначаемыхъ министромъ юстиціи, изъ товарищей оберъ-прокурора или чиновниковъ за оберъ-прокурорскимъ столомъ въ Сенатѣ и смотрителя сенатскаго зданія.

---

[1]) Въ Сенатскомъ Архивѣ къ 1 января 1910 г. хранилось: 1) Высочайшихъ указовъ и повелѣній съ 1704 по 1905 г.г. включительно—160251; 2) Высочайшихъ повелѣній въ копіяхъ за 1704—1902 г.г. включительно—173038; 3) указовъ и протоколовъ Верховнаго Тайнаго Совѣта—2937; 4) по Сенату: а) дѣлъ—1.148.407, б) опредѣленій—1.752.937, в) журналовъ—160.772, г) книгъ и связокъ—30.240 (въ послѣднее число входятъ 2.792 связки запретительныхъ и разрѣшительныхъ статей и 1240 связокъ формулярныхъ списковъ), и 5) дѣла и книги генералъ-прокурорской канцеляріи и Министерства Юстиціи—551.887.

Высочайшіе указы и повелѣнія за 1704—1895 г.г. переплетены въ 935 книгъ. Высочайшія повелѣнія въ копіяхъ съ 1704—1890 г.г. переплетены въ 801 книгу. Высочайшіе указы и повелѣнія, поступившіе изъ упраздненныхъ присутственныхъ мѣстъ, переплетены въ 150 книгъ. Протоколы и указы Верховнаго Тайнаго Совѣта составляютъ 45 книгъ.

Указъ Правительствующему Сенату

Его Свѣтлости Принцу Петру Голстейнъ Ольденбургскому, Всемилостивѣйше повелѣваемъ присутствовать въ Правительствующемъ Сенатѣ.

Николай

Въ С. Петербургѣ,
Апрѣля 23 дня
1834 года.

Слушанъ въ Общ. Сен. Собраніи 24 Апрѣля 1834.
——— Въ 1 Департ. ——— т. ж. числа.

Намъ въ слѣдствіе сего Государственнымъ Совѣтомъ проектъ устава Училища Правовѣдѣнія и примѣрный штатъ сего заведенія на первое трехлѣтіе, и препровождая оные въ Правительствующій Сенатъ, для приведенія въ надлежащее исполненіе, повелѣваемъ вмѣстѣ съ тѣмъ предоставить Принцу, согласно желанію его, сдѣлать всѣ предварительныя приготовленія къ помѣщенію Училища и начальному онаго устройству.

Николай.

Въ С. Петербургѣ
29 мая 1835 года

Получ. 1 Іюня 1835.

Именной указЪ Сенату обЪ учрежденіи Императорскаго училища ПравовѢдѢнія.

(ПослѢдняя страница).

Въ несомнѣнной связи съ исторіей Сената стоитъ учрежденіе Императорскаго училища правовѣдѣнія. 23 апрѣля 1834 г. Высочайше повелѣно было Принцу Петру Георгіевичу Ольденбургскому присутствовать въ Правительствующемъ Сенатѣ (въ I-мъ департаментѣ). Онъ состоялъ сенаторомъ до 1838 года.

Получивъ солидное юридическое образованіе и принимая дѣятельное участіе въ работахъ I-го департамента, Принцъ Петръ Георгіевичъ вѣрно отмѣтилъ одинъ изъ важнѣйшихъ недостатковъ



Принцъ Петръ Георгіевичъ
Ольденбургскій.

въ организаціи Сената: недостатокъ въ чинахъ канцеляріи, получившихъ юридическое образованіе. Исходя изъ убѣжденія въ необходимости создать высшее учебное заведеніе, въ которомъ молодые люди, послѣ окончанія ими общеобразовательнаго воспитанія, могли бы посвятить нѣсколько лѣтъ спеціальной подготовкѣ по юридическимъ занятіямъ, онъ выработалъ проектъ новаго училища правовѣдѣнія (взамѣнъ основаннаго въ 1805 году и недолго просуществовавшаго) и изложилъ просьбу объ учрежденіи этого училища въ письмѣ къ Императору Николаю I. Результатомъ ходатайства Принца—было учрежденіе въ 1835 году Императорскаго училища правовѣдѣнія, которое дало Сенату рядъ выдающихся дѣятелей, въ томъ числѣ: Стояновскаго, Книрима, Побѣдоносцева, Арцимовича, Ровинскаго, В. В. и Э. В. Фришъ и др.



Кругъ вѣдомства и очеркъ дѣятельности Правительствующаго Сената.

Надзоръ Правительствующаго Сената за министерствами до реформъ 60-хъ годовъ. Обозрѣніе круга вѣдомства Сената. Процессъ послѣдовательнаго его сокращенія въ области законодательства и управленія. Компетенція Сената въ области законодательства. Сенатъ, какъ хранилище законовъ. Кругъ вѣдомства Сената въ области управленія (власть исполнительная). Отдѣльные виды компетенціи Сената въ области управленія. Власть судебная. Общее положеніе Правительствующаго Сената въ царствованіе Императора Николая I.

I. Надзоръ Правительствующаго Сената за министерствами до реформъ 60-хъ годовъ.



Начало XIX столѣтія отмѣчено крупными реформами нашего государственнаго строя, и всѣ эти реформы въ той или другой степени неизбѣжно отражались на компетенціи Сената. Въ положеніи этого высшаго въ Имперіи учрежденія за это время произошелъ, можно сказать, рѣшительный переворотъ. Но до сихъ поръ ни въ историческихъ, ни въ юридическихъ сочиненіяхъ не выяснены точно основныя черты этого переворота, не ясны до сихъ поръ ни степень рѣзкости этого переворота, такъ сказать, степень „новизны“ реформъ Императора Александра I, ни то, когда основныя начала реформъ 1802—1811 г. г. получили дѣйствительное осуществленіе въ жизни. Еще менѣе установлены причины, въ силу которыхъ указанный переворотъ совершился въ формахъ, столь неблагопріятныхъ для Сената, а въ то же время и для всего внутренняго строя, установленнаго Петромъ Вели-

кимъ. Вѣдь самый процессъ, который имѣлъ мѣсто, въ смыслѣ измѣненія государственнаго строя, не можетъ не быть признанъ вполнѣ нормальнымъ; это былъ совершенно неизбѣжный процессъ дифференціаціи органовъ, свидѣтельствующій о ростѣ всего государственнаго строя. Этотъ ростъ, это развитіе организма государственнаго неизбѣжно ведетъ, какъ и во всѣхъ другихъ организмахъ, къ образованію спеціальныхъ органовъ, предназначенныхъ выполнять какую либо одну изъ функцій, ставшую слишкомъ сложной для того, чтобы ее могъ отправлять какой либо органъ, одновременно предназначенный для выполненія другихъ функцій. Это процессъ нормальный, неизбѣжный, между тѣмъ онъ въ данномъ случаѣ повлекъ за собою коренное потрясеніе начала законности въ государственномъ строѣ. Быть можетъ, всѣ эти основные вопросы остаются невыясненными, потому что и историческія личности той эпохи, главные виновники и вершители указаннаго переворота, оставались до послѣдняго времени загадками; ихъ дѣйствительныя намѣренія, степень прочности ихъ убѣжденій и искренности ихъ заявленій изображались самымъ различнымъ образомъ, въ значительной степени въ зависимости отъ личныхъ взглядовъ авторовъ, отъ того, что хотѣлось бы видѣть автору въ той или другой исторической личности.

До сихъ поръ въ достаточной степени не останавливалъ на себѣ вниманіе историковъ и юристовъ такой повидимому простой вопросъ: въ какой мѣрѣ дѣйствительная компетенція Сената, дѣйствительное во всемъ объемѣ значеніе его въ строѣ государственной жизни были извѣстны главнымъ участникамъ переворота. А между тѣмъ, если теперь, при существованіи систематическаго свода законовъ, законодательный абрисъ компетенціи и положенія Сената среди другихъ государственныхъ учрежденій совершенно неполно, неточно и неясно передаетъ дѣйствительныя права и дѣйствительныя выполняемыя Сенатомъ въ жизни функціи его, то насколько менѣе доступно было полное пониманіе значенія Сената въ то время, когда не было не только свода, но и собранія законовъ. Какую роль это незнаніе Сената сыграло въ его судьбѣ?

Конечно, въ учебникахъ всѣ эти сомнѣнія легко обходятся, что можетъ быть и оправдывается цѣлями сообщенія учащимся основныхъ чертъ преобразованій. Все сводится здѣсь

къ нѣсколькимъ, повидимому совершенно несомнѣннымъ, положеніямъ. Императоръ Александръ I, одушевленный прогрессивными идеями французскихъ философовъ, въ своихъ реформахъ осуществилъ начало раздѣленія властей, провозглашенное отцомъ теоріи современнаго правового строя Монтескье. Съ тѣхъ поръ законодательная власть осуществлялась Государственнымъ Совѣтомъ, управленіе --министерствами и подчиненными имъ органами, судъ остался за Сенатомъ и подчиненными ему судебными учрежденіями. Въ этихъ реформахъ принималъ участіе Сперанскій, проникнутый „свободолюбивыми“ идеями. Но что сказать историку, когда ему свидѣтельствуетъ хотя бы только Полное Собраніе Законовъ, во первыхъ, что законодательная власть Сената, а тѣмъ болѣе его власть высшаго управленія продолжала существовать послѣ реформъ 1802—1811 г.г. во все почти время царствованія Императора Александра I, что, во вторыхъ, министерства долго не имѣли мѣстныхъ подчиненныхъ органовъ, которые оставались подчиненными непосредственно Сенату? Какъ быть съ вполнѣ установленными фактами, что идеи Монтескье были извѣстны русскому обществу и русскимъ государственнымъ дѣятелямъ и даже принимались въ соображеніе въ законодательствѣ еще въ царствованіе Екатерины Второй. Извѣстно далѣе, что должность министра, именно въ смыслѣ главы цѣлой отрасли управленія, была учреждена еще въ царствованіе Императора Павла, когда явились министръ удѣловъ съ 4 товарищами (1797 г.), директоръ департамента водныхъ коммуникацій съ правами министра, министръ комерціи (1800 г.). Совѣтъ, какъ спеціально законодательный органъ, существовалъ еще при Екатеринѣ Второй, а въ царствованіе Павла функціонировалъ, какъ постоянный органъ законодательства при довольно многочисленномъ составѣ [1]).

Не придется ли также задуматься надъ вопросомъ, дѣйствительно ли идеи Монтескье о раздѣленіи властей воодушевляли главныхъ дѣятелей реформъ начала XIX столѣтія и не стремились ли они къ подражанію, при томъ весьма одностороннему, болѣе новому образцу, какой они видѣли въ строго, систематически согласованномъ, чисто бюрократическомъ государственномъ строѣ Наполеона I. Какое бы значеніе ни придавать произ-

---

[1]) Арх. Гос. Сов., т.т. I и II.

веденнымъ въ 1802—1811 г.г. реформамъ, остается несомнѣннымъ, что эти реформы, хотя и не сразу, а постепенно преобразовали кореннымъ образомъ весь внутренній строй страны. Историкъ, который обязанъ принять въ соображеніе всѣ явленія государственной жизни той эпохи, съ которыми неразрывно сплетена судьба Сената, какъ центра всего государственнаго строя того времени, не можетъ не остановиться на рѣшительномъ несоотвѣтствіи не только предположеній, но и законодательныхъ мѣръ начала царствованія Императора Александра I и тѣхъ результатовъ, которые дали эти мѣры къ концу царствованія. Здѣсь, несомнѣнно, имѣется загадка, которая требуетъ разрѣшенія.

Съ первыхъ же дней царствованія Императора Александра I слова: „прощеніе и свобода“ чередовались со словомъ „законность“. Уже 19 марта послѣдовалъ указъ оберъ-полицеймейстеру о подтвержденіи чиновникамъ, чтобы они изъ границъ должности не выходили, а тѣмъ менѣе не дерзали причинять никому и никакихъ обидъ и притѣсненій, дѣйствуя во всякомъ встрѣтившемся случаѣ по предписаннымъ каждому правиламъ [1]). Въ числѣ пяти манифестовъ, объявленныхъ Сенату лично Императоромъ 2 апрѣля того же года (о возстановленіи Жалованной дворянству грамоты, о возстановленіи Городового положенія и т. д.), былъ и Манифестъ объ уничтоженіи Тайной экспедиціи [2]); и въ этомъ Манифестѣ, между прочимъ, говорилось: „личныя правила, по самому существу своему перемѣнѣ подлежащія, не могли положить надлежащаго оплота злоупотребленію, и потребна была сила закона, чтобы присвоить положеніямъ симъ надлежащую непоколебимость, а съ другой, разсуждая, что въ благоустроенномъ государствѣ всѣ преступленія должны быть объемлемы, судимы и наказуемы общею силою закона“; дѣла этой экспедиціи впредь поручались I и V департаментамъ Правительствующаго Сената.

Послѣдовалъ и рядъ другихъ мѣръ, проникнутыхъ тѣмъ же духомъ и направленныхъ съ совершенною очевидностью не на объявленіе только чувствъ гуманности, а именно на водвореніе законности въ государственномъ строѣ Россіи, и среди нихъ въ неразрывной связи съ ними направленный къ той же цѣли

---

[1]) П. С. З., № 19799.
[2]) П. С. З., № 19813.

указъ 5 іюня 1801 г. [1]) о сочиненіи Сенату особаго доклада о правахъ и обязанностяхъ его для утвержденія оныхъ силою закона на незыблемомъ основаніи. Какъ же могло случиться, что къ концу того же царствованія Сенатъ представлялъ собою „образъ вполнѣ порабощеннаго учрежденія", устраненнаго отъ сколько нибудь важныхъ государственныхъ дѣлъ, и, что еще гораздо важнѣе, — великое основное начало, введенное Петромъ I въ государственный строй Россіи при посредствѣ Сената, начало не умирающее, объясняющее весь авторитетъ и все довѣріе, которыми пользуется Сенатъ въ русскомъ народѣ— начало законности, и ввѣреніе охраненія этого начала независимой, первенствующей въ государствѣ, коллегіи, потеряло всякое значеніе? Принципъ единоличнаго управленія проникалъ весь строй широко развивавшагося бюрократическаго механизма; органы управленія оказались безъ всякаго контроля, а законность безъ защиты и охраненія. Очевидно, прежде чѣмъ перейти къ детальному изложенію компетенціи Сената въ 1802 г., а затѣмъ къ описанію послѣдовательнаго сокращенія этой компетенціи въ области законодательства и управленія, совершенно необходимо выяснить основной вопросъ, почему Сенатъ, теряя функціи въ области законодательства, которое всецѣло ему никогда не было подвѣдомственно, теряя функціи управленія и положеніе центра единенія всего управленія, лишился вмѣстѣ съ тѣмъ возможности выполнять, почти совершенно и на долгое время, до конца 60-хъ годовъ, главную основную свою функцію „хранилища законовъ", органа надзора за законностью всего внутренняго управленія. Разрѣшеніе этого вопроса освѣтитъ всѣ дальнѣйшіе вопросы въ области компетенціи Сената и можетъ послужить къ значительному уясненію характера всего нашего государственнаго строя въ XIX столѣтіи, такъ какъ этотъ характеръ въ значительной мѣрѣ, если даже не всецѣло, былъ прочно намѣченъ реформами первой четверти этого вѣка.

Выясненіе вопроса зависитъ, казалось бы, отъ предварительнаго разрѣшенія слѣдующихъ вопросовъ. Знали ли Сенатъ въ указанномъ широкомъ смыслѣ слова лица, руководившія реформами, и были ли они къ Сенату дѣйствительно расположены?

[1]) П. С. З., № 19908.

Съ другой стороны, понимали ли „старики“ сенаторы и сановники, знавшіе хорошо Сенатъ, необходимость переворота въ смыслѣ образованія особыхъ, внѣ Сената стоящихъ, органовъ во первыхъ для законодательства и во вторыхъ для управленія. Если они признавали необходимость переворота, то какую при этомъ роль, кромѣ отправленія правосудія, они имѣли въ виду возложить на Сенатъ? Была ли сдѣлана попытка въ дѣйствительности поручить соотвѣтственную функцію Сенату, и если была, то почему она кончилась неудачей? Наконецъ, какова была роль Сперанскаго во всемъ этомъ переворотѣ. Зналъ ли онъ Сенатъ, былъ ли къ нему расположенъ, являлся ли онъ въ дѣйствительности тѣмъ „опаснымъ уновителемъ“ [1]), каковымъ его считали, по его собственнымъ словамъ, въ его время и отчасти считаютъ и въ наше время.

Въ настоящее время имѣется много матеріаловъ, при помощи коихъ мы имѣемъ возможность отвѣтить болѣе или менѣе увѣренно на поставленные выше вопросы.

Какъ извѣстно, судьба Сената и вопросъ объ образованіи министерствъ были рѣшены въ Негласномъ комитетѣ или, лучше сказать, кружкѣ личныхъ друзей Императора Александра I. Знали ли члены Комитета Россію, русскіе законы и Сенатъ и были ли расположены къ послѣднему? Что касается лично до Императора Александра I, то воспитаніе Его было ввѣрено иностранцу Лагарпу, конечно не имѣвшему возможности познакомить Его съ русскою дѣйствительностью. А. Н. Пыпинъ [2]) замѣчаетъ, „что у Але-

---

[1]) См. отчетъ въ дѣлахъ 1810 г. Сбор. Императ. Русск. Историческ. Общ., т. XXI, стр. 459 и слѣд. Для разрѣшенія всѣхъ этихъ вопросовъ въ самое послѣднее время собраны богатые матеріалы, нѣкоторые весьма цѣнные—даютъ архивы Государственнаго Совѣта и Правительствующаго Сената. Особенно важное значеніе въ этомъ отношеніи для характеристики руководителей реформъ имѣетъ изданіе Его Императорскаго Высочества Великаго Князя Николая Михаиловича „Гр. П. А. Строгановъ, Историческое изслѣдованіе эпохи Императора Александра I“ (второй томъ въ 1903 г.), въ коемъ приведены въ подлинникѣ журналы Негласнаго комитета. Чрезвычайно важное значеніе имѣютъ всеподданнѣйшіе доклады Правительствующаго Сената по всеподданнѣйшимъ отчетамъ министровъ; только часть этихъ докладовъ была напечатана Н. Ф. Дубровинымъ въ Сборникѣ историческихъ свѣдѣній, извлеченныхъ изъ архива Собственной Его Императорскаго Величества канцеляріи, вып. 12, 1903 г., остальные доклады Сената, отчеты министровъ (до 1810 г.) и сенатское производство хранятся въ архивахъ Сената и Государственнаго Совѣта. Въ послѣднемъ имѣется одно весьма важное дѣло изъ временъ царствованія Императора Николая Павловича, проливающее свѣтъ на причины прекращенія представленія отчетовъ черезъ Сенатъ.

[2]) А. Н. Пыпинъ, Общественное движеніе въ Россіи при Александрѣ I, изд. третье, 1900 г., стр. 28.

ксандра не было простого реальнаго знакомства съ подлинною жизнью общества и народа, подлѣ Александра не было человѣка, который бы раскрылъ Ему простыя непосредственныя черты этой жизни, и Онъ постоянно видѣлъ ее только черезъ призму своего идеальнаго свободолюбія, или только съ тѣхъ точекъ зрѣнія, которыя создаются административными и придворными взглядами. Въ собственной природѣ Александра было много искренняго энтузіазма, но, за отсутствіемъ знанія дѣйствительности, онъ не развился въ прочныя, логически усвоенныя, правила и остался на степени сантиментальныхъ влеченій".

Давая далѣе (стр. 75) характеристику указанныхъ членовъ кружка, Пыпинъ указываетъ, что всѣ они получили воспитаніе заграницей и притомъ скорѣе практическое, чѣмъ систематически-теоретическое. Они смотрѣли на Сенатъ, какъ на остатокъ старины, съ которымъ, къ сожалѣнію, надо считаться. Вотъ какъ охарактеризовалъ Сенатъ Кочубей въ 1806 г. въ особой запискѣ объ учрежденіи министерствъ [1]. Онъ говоритъ здѣсь: „Судя по первоначальнымъ установленіямъ, управленіе сіе должно было состоять въ томъ, чтобы всѣ дѣла изъ разныхъ коллегій стекались въ Сенатъ и, бывъ уважены его разсужденіемъ, вносимы были черезъ генералъ-прокурора къ Государю. Но, судя по практическому дѣлъ теченію, сей образъ производства, многократно измѣняясь, наконецъ совершенно отошелъ отъ своего первоначальнаго правила. Въ практическомъ производствѣ дѣла каждая часть имѣла способъ болѣе или менѣе удобный, по мѣрѣ случайной довѣренности ея начальниковъ, вносить дѣла свои непосредственно на Высочайшее утвержденіе. Сенатъ былъ сборнымъ только мѣстомъ Высочайшихъ рѣшеній и распоряженій и распорядителемъ нѣкоторыхъ только дѣлъ текущихъ и маловажныхъ . . . . . Наконецъ, дѣла, кои отъ всѣхъ сихъ частей случайно и болѣе по усмотрѣнію ихъ начальниковъ, нежели по какому либо постоянному правилу, въ Сенатъ входили, были столько зависимы отъ вліянія генералъ-прокурора, что разсмотрѣніе ихъ въ Сенатѣ было такъ, какъ и большая часть дѣлъ въ Сенатѣ производимыхъ, только пустой обрядъ, рѣшеніе же всегда зависѣло отъ согласія

---

[1]) Изъ дѣлъ Комитета 6 декабря 1825 г. Сбор. Имп. Русс. Ист. Общ., т. 90, стр. 169.

начальника съ генералъ-прокуроромъ и засимъ отъ единаго мнѣнія сего послѣдняго" . . . . .

Понятно, поэтому, что произошло при такихъ сотрудникахъ въ Негласномъ комитетѣ. Протоколы его велись гр. Строгановымъ [1]). Задачей комитета было собственно дать отвѣтъ на всеподданнѣйшій докладъ Правительствующаго Сената о томъ, что „составляетъ существенную его должность, права и обязанность"; докладъ этотъ былъ одобренъ Сенатомъ въ Общемъ собраніи первыхъ четырехъ и Межевого департаментовъ окончательно 20 іюня 1801 г. [2]). Докладъ Сената былъ вызванъ самимъ Императоромъ, обратившимся къ Сенату съ указомъ (5 іюня 1801 г.), въ коемъ говорилось: „Уважая всегда Правительствующій Сенатъ, яко верховное мѣсто правосудія и исполненія законовъ, и зная, сколь много права и преимущества, отъ Государей предковъ Моихъ ему присвоенныя, по времени и различнымъ обстоятельствамъ, подверглись перемѣнѣ къ ослабленію и самой силы закона, всѣмъ управлять долженствующаго, Я желаю возстановить оный на прежнюю степень, ему приличную и для управленія мѣстъ, ему подвластныхъ, толико нужную, и на сей конецъ требую отъ Сената, чтобы онъ, собравъ, представилъ Мнѣ докладомъ все то, что составляетъ существенную должность, права и обязанность его, съ отверженіемъ всего того, что въ отмѣну или ослабленіе оныхъ доселѣ введено было. Права сіи и преимущества Правительствующаго Сената Я намѣренъ поставить на незыблемомъ основаніи, какъ государственный законъ, и силою данной Мнѣ отъ Бога власти потщусь подкрѣплять, сохранять и содѣлать его навѣки непоколебимымъ".

Смыслъ указа совершенно понятенъ, если въ особенности принять во вниманіе, что ранѣе этого указа, 30 марта [3]), былъ образованъ Непремѣнный Совѣтъ для дѣлъ законодательныхъ; предлагалось очевидно опредѣлить подробно компетенцію Сената въ области суда и управленія. И отвѣтъ Сената, такъ много вызывавшій и продолжающій вызывать и въ наше время нареканій, совершенно ясенъ и правиленъ: онъ именно желаетъ

[1]) Изъ нихъ Сенату посвящены спеціально №№ 120, 123, 130, 132, 134, 135, 142, 143 (т. II) „Гр. П. А. Строгановъ, Истор. изслѣд. эпохи Императора Александра I", изданія Великаго Князя Николая Михаиловича.

[2]) Матеріалы, относящіеся къ составленію этого доклада, напечатаны въ Сборникѣ Археологическаго Института, кн. 1, 1878 г., стр. 68—168.

[3]) П. С. З., № 19806.

сохранить за собою всю полноту власти не только въ области отправленія правосудія, но и въ области управленія. Но вѣдь онъ и отвѣтить иначе не могъ; онъ справедливо говоритъ, что ему дана была вся исполнительная власть, яко средоточію всѣхъ государственныхъ дѣлъ. И вѣдь это была совершенная правда, и такимъ средоточіемъ онъ продолжалъ быть въ области управленія еще долго; не надо забывать, что Учрежденія министерствъ (8 сентября 1802 г.) еще не было, и Сенатъ не могъ задаваться мыслью о томъ, какія обязанности и права въ отношеніи управленія и наблюденія за законностью должны быть оставлены за нимъ, въ виду порученія всего управленія министрамъ. Объ этомъ говорили потомъ, по введеніи министерствъ, а въ Негласномъ комитетѣ дѣлали заявленія графъ Воронцовъ и отчасти Державинъ. Теперь же Сенатъ и не могъ проводить различія между надзоромъ законохранительной коллегіи и надзоромъ высшаго органа управленія надъ всѣми подчиненными, ибо въ немъ юридически и фактически объединялись обѣ власти. Не его дѣло было и дѣлать предположенія о выдѣленіи административной власти въ особыя министерскія учрежденія, ему это и не было поручено Государемъ. Но въ его докладѣ неоднократно встрѣчаются указанія, что на обязанности Сената пещись о соблюденіи законовъ, о томъ, чтобы всѣ власти дѣйствовали единообразно по закону.

Отвѣтъ Сената преисполненъ безпредѣльной преданности Государю, онъ ясно представляетъ себѣ свое положеніе, свое второе послѣ Государя мѣсто въ Имперіи, которое онъ занимаетъ, потому что „Государь не Ангелъ“ и всюду присутствовать не можетъ. И въ самомъ докладѣ, и въ особенности въ преніяхъ въ Общемъ собраніи [1]) высказывается мысль, многократно потомъ повторявшаяся всѣми наиболѣе выдающимися государственными дѣятелями того времени (Трощинскимъ, Воронцовымъ и друг.), о необходимости непосредственнаго отношенія Сената къ Государю, объ устраненіи всякихъ средостѣній. Къ сожалѣнію такія средостѣнія были прежде и въ особенности развились впослѣдствіи.

Вотъ на этотъ докладъ Комитету, имѣвшему въ виду учрежденіе министерствъ и стремившемуся, главнымъ образомъ, къ образованію послѣднихъ (изъ четырехъ членовъ Комитета три

[1]) Приведенныхъ въ Сбор. Археолог. Инст.

заняли потомъ мѣста товарищей министра), и надо было дать отвѣтъ. Собственно къ Сенату даже лично у Императора не было сочувствія, Онъ вскорѣ переходитъ къ сожалѣнію о томъ, что далъ указъ 5 іюня [1]). Основной его мыслью было—de mettre un frein au despotisme de notre gouvernement, образовать органъ, сдерживающій произволъ нашей администраціи [2]). Одинъ изъ главныхъ докладчиковъ Новосильцовъ, а равно и другіе члены, особенно старались напомнить Государю, чтобы при преобразованіи Сената Онъ не ограничилъ бы своей власти и не стѣснилъ бы себя въ своихъ предположеніяхъ относительно преобразованія администраціи. Чѣмъ дальше продолжались засѣданія Комитета, тѣмъ съ меньшимъ сочувствіемъ Государь относился къ Сенату; съ трудомъ согласился Онъ на предоставленіе Сенату представлять Государю о злоупотребленіяхъ министровъ, когда они завѣдомо ложно доложатъ Его Величеству.

Докладъ не встрѣтилъ сочувствія, какъ равно и мнѣнія Воронцова и Державина, и, тѣмъ не менѣе, несомнѣно, что указъ 8 сентября 1802 г. [3]), въ связи съ нѣкоторыми статьями Манифеста того же числа объ учрежденіи министерствъ, является, до извѣстной степени, уступкой старымъ защитникамъ Сената. Эти защитники: гр. Завадовскій, гр. Воронцовъ и Трощинскій горячо защищали права Сената и при разсмотрѣніи проекта указа о правахъ и преимуществахъ Сената въ Государственномъ Совѣтѣ [4]). Въ Манифестѣ объ учрежденіи министерствъ, Сенату, въ виду образованія министерствъ, было создано положеніе инстанціи, контролирующей министровъ.

Въ указѣ о правахъ и обязанностяхъ Сената, въ ст. I, совершенно точно сказано, что всѣ присутственныя мѣста попрежнему подчинены Сенату. Его обязанности, какъ хранителя законовъ, широки, онъ печется о повсемѣстномъ наблюденіи правосудія и прекращеніи всякихъ противозаконныхъ дѣяній во всѣхъ подчиненныхъ ему мѣстахъ, а мѣста ему подчинены всѣ. Иначе говоря, ему не ввѣряется управленіе, онъ болѣе и не сосредоточіе всего управленія, онъ наблюдаетъ лишь за законностью управленія. Кромѣ

---

[1]) Указ. изданіе Великаго Князя Николая Михаиловича „Гр. П. А. Строгановъ, Истор. изслѣд. эпохи Императора Александра I". Журн. № 132.

[2]) Тамъ же, журналъ перваго засѣданія № 120.

[3]) П. С. З., № 20405.

[4]) См. Арх. Гос. Сов., т. III, стр. 15—50.

суда по уголовнымъ, гражданскимъ и межевымъ дѣламъ онъ наблюдаетъ за собираніемъ податей и за расходами штатными; эта послѣдняя фраза вызывала сомнѣнія, но если вспомнить, что Государственный контроль былъ образованъ только въ 1811 г. и Ревизіонъ-коллегія состояла при Сенатѣ, а казенныя палаты непосредственно были подчинены Сенату и въ нихъ были счетныя экспедиціи, если вспомнить обязанности Сената по всякаго рода повинностямъ, по откупамъ и друг., то и это сомнѣніе устранится. Слова: „имѣетъ попеченіе о средствахъ къ облегченію народныхъ нуждъ" тоже станутъ ясны, если имѣть въ виду, что подъ наблюденіемъ Сената состояли запасные хлѣбные магазины и подъ вѣдѣніемъ его—приказы общественнаго призрѣнія. „Соблюденіе общаго спокойствія и тишины" тоже слова совершенно понятныя, если вспомнить исключительное подчиненіе Сенату губернаторовъ и губернскихъ правленій и губернскихъ штатныхъ командъ. Но надо прибавить, что въ виду изданія въ тотъ же день Манифеста объ учрежденіи министерствъ, коимъ ввѣрялось, или, по крайней мѣрѣ, предполагалось ввѣрить (пробѣлы будутъ указаны ниже при детальномъ изложеніи компетенціи Сената) все управленіе, всѣ приведенныя опредѣленія компетенціи Сената, кромѣ указаній на храненіе законовъ и судъ, являются скорѣе риторическими украшеніями послѣ перечисленія предметовъ дѣйствительнаго вѣдѣнія Сената.

Въ ст. 7 на Сенатъ возлагается разъясненіе законовъ и сомнѣній въ дѣлахъ всѣмъ подчиненнымъ мѣстамъ, а въ ст. 9 довольно неопредѣленно говорится о законодательной инициативѣ Сената (объ этомъ ниже).

Новыя обязанности Сената, въ виду образованія министерствъ, изложены въ Манифестѣ объ учрежденіи министерствъ [1]). Здѣсь содержатся знаменательныя слова: „На Правительствующій же Сенатъ, коего обязанности и первоначальную степень власти Мы указомъ Нашимъ, въ сей день даннымъ, утвердили, возлагаемъ важнѣйшую и сему верховному мѣсту наипаче свойственную должность разсматривать дѣянія министровъ по всѣмъ частямъ, ихъ управленію ввѣреннымъ, и по надлежащемъ сравненіи и соображеніи оныхъ съ государственными постановленіями и съ до-

[1]) 8 сентября 1802 г., П. С. З., № 20406.

На правительствующій же Сенатъ, коего обязанности и первоначальную степень власти Мы указомъ НАШИМЪ въ сей день даннымъ утвердили, возлагаемъ важнѣйшую и сему Верховному мѣсту наипаче свойственную должность разсматривать дѣянія Министровъ по всѣмъ частямъ ихъ управленію ввѣреннымъ, и по надлежащемъ сравненіи и соображеніи оныхъ съ государственными постановленіями и съ донесеніями прямо отъ мѣстъ до Сената дошедшими, дѣлать свои заключенія и представлять НАМЪ докладомъ.

Снимокъ съ части подлиннаго манифеста объ учрежденіи министерствъ, относящейся до Сената.

(8-го сентября 1802 г.).

полненіями, прямо до Сената дошедшими, дѣлать свои заключенія и представлять Намъ докладомъ".

Несомнѣнно, что если бы вышеприведенное положеніе изъ вступительной части манифеста получило осуществленіе, то, во первыхъ, было бы обезпечено главное условіе успѣшной дѣятельности Сената—возможность имѣть непосредственныя отношенія къ Государю и, во вторыхъ, сохранена была бы основная мысль Петра Великаго о ввѣреніи надзора за законностью всего государственнаго строя независимой первенствующей коллегіи. Къ сожалѣнію это общее положеніе не получило осуществленія въ жизни. Но въ манифестѣ имѣются и болѣе конкретныя распоряженія. Въ ст. XII манифеста сказано: „Каждый изъ министровъ въ концѣ года долженъ подавать Намъ чрезъ Правительствующій Сенатъ письменный отчетъ въ управленіи всѣхъ ввѣренныхъ ему частей, исключая изъ нихъ дѣла, тайнѣ подлежащія. Отчетъ сей долженъ изображенъ быть такъ, чтобы можно было въ немъ видѣть, какое употребленіе сдѣлано изъ денегъ, отпускаемыхъ на годичное сихъ частей содержаніе, какіе успѣхи каждая изъ нихъ имѣла, въ какомъ положеніи всѣ они находятся и чего на будущее время отъ нихъ ожидать можно".

Ст. XIII. „Правительствующій Сенатъ, изслѣдовавъ сей отчетъ, требуетъ отъ него, когда нужда въ томъ настоять будетъ, объясненій, сравниваетъ его показаніе съ рапортами, прямо отъ мѣстъ Правительствующему Сенату въ теченіе того года доставленными, разсматриваетъ всѣ указы по части его отдѣленія, въ томъ году Нами изданные, равно и доклады, Нами конфирмованные и симъ манифестомъ Правительствующему Сенату объявленные, и, наконецъ, по учиненіи всѣхъ сихъ соображеній входитъ къ Намъ съ докладомъ и представляетъ означенный отчетъ министра вмѣстѣ съ мнѣніемъ своимъ о управленіи и состояніи дѣлъ, ему порученныхъ".

Ст. XIV. „Ежели Сенатъ и прежде окончанія года усмотритъ изъ получаемыхъ имъ рапортовъ или изъ доношеній губернскихъ прокуроровъ, что въ какую нибудь часть вкрались злоупотребленія и что дѣла, до нея касающіяся, производятся безпорядочно и противозаконно, въ такомъ случаѣ Сенатъ долженъ, не отлагая до другого времени, тотчасъ требовать объясненія отъ министра той части, и ежели отвѣтъ не будетъ признанъ

удовлетворительнымъ, то представить Намъ о томъ докладъ". Эта послѣдняя статья устанавливаетъ уже прямо высшій и, можно сказать, могущественный контроль Сената надъ всѣмъ управленіемъ и, прежде всего, надъ министрами; однако, она не получила реальнаго бытія.

Но статьи XII и XIII изложены были черезчуръ конкретно; обойти и не исполнить ихъ было невозможно. Отчеты представлялись и если бы все продолжалось такъ, то, вѣроятно, и ст. XIV, и вступленіе получили бы постепенно силу. Но представленіе отчетовъ скоро прекратилось. Сперанскій въ извѣстной запискѣ „о государственныхъ установленіяхъ" [1]) не вполнѣ правильно изложилъ ходъ постепеннаго прекращенія отчетовъ. Такъ на стр. 15, говоря объ Учрежденіи министерствъ 1811 г. и Государственнаго Совѣта 1810 года, онъ говоритъ: „Обращено особенное вниманіе на то, чтобъ всѣ доклады отъ министровъ къ Государю восходили не иначе, какъ чрезъ Правительствующій Сенатъ". Между тѣмъ самъ же Сперанскій включилъ въ Учрежденіе Государственнаго Совѣта 1810 г. статью о представленіи въ Совѣтъ годовыхъ отчетовъ министровъ и вычеркнулъ изъ Учрежденія министерствъ соотвѣтственную статью о представленіи отчетовъ черезъ Сенатъ.

Столь же невѣрно и другое утвержденіе Сперанскаго (стр. 12 и 13). Говоря о представленіи министрами отчетовъ чрезъ Сенатъ, онъ заявляетъ: „Въ семъ состояла законная отвѣтственность министровъ. Въ теченіе двухъ или трехъ первыхъ лѣтъ порядокъ сей и дѣйствительно былъ наблюдаемъ, но какъ изъ самыхъ сихъ отчетовъ усмотрѣно было, что всѣ разрѣшенія министровъ и всѣ ихъ мѣры принимаемы были не иначе, какъ по докладу, и совершаемы Высочайшими указами, на указы же постановленіемъ 1803 г. воспрещено было Сенату дѣлать примѣчанія, то разсмотрѣніе отчетовъ превратилось въ одинъ письменный обрядъ, а потомъ и самый обрядъ сей временемъ пресѣкся". Въ какой мѣрѣ вся послѣдняя фраза является невѣрнымъ утвержденіемъ, выяснится изъ послѣдующаго. Но эпизодъ съ годовыми отчетами министровъ имѣетъ такое чрезвычайно важное историческое значеніе и въ такой мѣрѣ ярко освѣщаетъ не только личность Сперанскаго, но и

[1]) Ср. Н. Калачевъ, Арх. Истор. и практ. свѣд., относящихся до Россіи, 1859 г., кн. III.

весь вопросъ о контролѣ надъ законностью управленія, что на отчетахъ необходимо остановиться подробнѣе [1]).

Въ Сенатскомъ архивѣ [2]) имѣется сенатское производство съ подлинными докладами по восьми отчетамъ за 1802 г. и семи отчетамъ за 1803 г.; отчета министра военно-сухопутныхъ силъ за 1803 г. нѣтъ. Наконецъ въ архивѣ Государственнаго Совѣта имѣются отчеты нѣкоторыхъ министровъ за 1804—1810 г.г., причемъ по отчетамъ за 1804 г. министровъ: морскихъ силъ, военно-сухопутныхъ силъ, внутреннихъ дѣлъ и финансовъ имѣются записки сенатскаго комитета „для предварительнаго освидѣтельствованія" министерскихъ отчетовъ. Докладовъ Сената нѣтъ. По отчетамъ министровъ за дальнѣйшіе годы никакихъ слѣдовъ сенатскаго производства, кромѣ помѣтъ о полученіи рапортовъ, мы не нашли.

И несмотря на то, что такимъ образомъ дѣятельность Сената по выполненію этой новой функціи продолжалась фактически всего три года, эта дѣятельность въ высшей степени ярко освѣщаетъ вопросы о томъ, оказался ли Сенатъ на высотѣ возложенной на него задачи, а равно о томъ, почему вообще контроль Сената надъ министерствами прекратился къ концу первой четверти XIX столѣтія.

Для выполненія возложенной на него задачи Сенатъ поступилъ чрезвычайно основательно: онъ принялъ во вниманіе многолюдность того Общаго собранія первыхъ четырехъ и Межевого департаментовъ, въ которомъ, какъ представителѣ всего Сената, разсматривались окончательно отчеты министровъ, и потому образовалъ изъ избранныхъ имъ лицъ особый „комитетъ для предварительнаго освидѣтельствованія отчетовъ министровъ". Въ составъ этого комитета вошли сенаторы: гр. А. С. Строгановъ, П. С. Свистуновъ и А. А. Саблуковъ; въ одной изъ записокъ, имѣется подпись сенатора Томара.

Этотъ комитетъ, „освидѣтельствуя" тщательно всѣ данныя отчетовъ, провѣряя ихъ по имѣющимся въ Сенатѣ въ разныхъ

[1]) Только часть этихъ всеподданнѣйшихъ докладовъ Правительствующаго Сената по годовымъ отчетамъ министровъ, какъ уже указано выше, напечатана акад. Дубровинымъ въ Сборникѣ историческихъ матеріаловъ, извлеченныхъ изъ архива Собственной Его Императорскаго Величества канцеляріи вып. 12, 1903 г. Здѣсь воспроизведены: доклады по отчетамъ семи министровъ за послѣдніе четыре мѣсяца 1802 года, доклада по отчету министра внутреннихъ дѣлъ не имѣется, и за 1903 г. всего два доклада по отчетамъ министровъ комерціи и внутреннихъ дѣлъ.

[2]) Отдѣльная связка подъ названіемъ „Дѣла по министерскимъ отчетамъ".

департаментахъ дѣламъ, требовалъ отъ министровъ дополнительныхъ, иногда весьма обширныхъ данныхъ, вызывалъ ихъ для объясненій въ свои засѣданія и наконецъ составлялъ докладъ-записку Сенату, по нѣкоторымъ отчетамъ на многихъ десяткахъ листовъ. Общее собраніе заслушивало этотъ докладъ, весьма много добавляло своего и составляло опредѣленіе о представленіи отчета; то же собраніе понуждало министровъ, отказывавшихся или медлившихъ представлять дополнительныя данныя, и вызывало ихъ для объясненій.

Прежде всякихъ выводовъ, необходимо остановиться подробно на содержаніи докладовъ Сената; это изложеніе необходимо для оправданія выводовъ.

Первые доклады Сената касаются отчетовъ министровъ собственно за время учрежденія министерствъ, отъ 8 сентября 1802 г. по 1 января 1803 г., но два министра: иностранныхъ дѣлъ и комерціи представили отчеты за весь истекшій годъ (по коллегіямъ) и Сенатъ ставитъ въ упрекъ другимъ министрамъ неполноту ихъ отчетовъ.

Изъ этихъ первыхъ отчетовъ особенно недоволенъ остался Сенатъ отчетомъ товарища министра морскихъ силъ, вице-адмирала Чичагова. „Правительствующій Сенатъ“, говорится здѣсь, „свидѣтельствовавъ представленный отъ товарища министра морскихъ силъ за 1802 г. отчетъ и разсмотрѣвъ также вступившія въ томъ году въ Правительствующій Сенатъ изъ Адмиралтействъ-коллегіи дѣла, къ отчету министра морскихъ силъ относящіяся, и по надлежащемъ всего того сравненіи и соображеніи съ государственными постановленіями, не можетъ видѣть, въ законномъ ли порядкѣ и съ успѣхомъ ли въ бытность адмирала Мордвинова дѣла по всѣмъ частямъ департамента морского отправлялись, ибо въ оныхъ изъясняется только, по какимъ повелѣніямъ издерживаема была сумма на неположенные по штатамъ расходы. Въ отчетѣ не показанъ остатокъ назначенныхъ суммъ къ 1 января 1803 г., сколько должно было поступить. Не видно, сколько было въ дѣйствительности служителей, на содержаніе которыхъ выписаны расходы, а показано лишь, сколько по штату полагалось. Не указано далѣе, какія мѣры приняты для исправленія негодныхъ пушекъ и пополненія недостающихъ“. Морскимъ министерствомъ куплена мука на сумму свыше 10.000 рублей безъ раз-

рѣшенія Сената, но объ этомъ заведено уже дѣло въ IV департаментѣ Сената и т. д. На будущее время Сенатъ почитаетъ за нужное, чтобы ему доставляемы были подробныя свѣдѣнія по приходу и расходу (далѣе слѣдуютъ пункты, какія свѣдѣнія должны быть доставляемы). Разсмотрѣвъ подробно всѣ части отчета, Сенатъ резюмируетъ: „Сенатъ въ отчетѣ министра морскихъ силъ находитъ слѣдующіе недостатки", а по перечисленіи по пунктамъ этихъ недостатковъ, общее для всѣхъ отчетовъ заключеніе:

„Всемилостивѣйшій Государь, Сенатъ, найдя въ такомъ видѣ отчетъ министра, всеподданнѣйше представляетъ оный со всѣми приложеніями въ прозорливѣйшее Вашего Императорскаго Величества благоусмотрѣніе".

Еще болѣе остался недоволенъ Сенатъ отчетомъ министра морскихъ силъ за 1803 г. Несмотря на доставленныя, по требованію комитета для предварительнаго освидѣтельствованія, дополнительныя свѣдѣнія и на личныя объясненія Чичагова, Общее собраніе Сената нашло невозможнымъ представить Государю докладъ, такъ какъ не выяснено: 1) по какимъ причинамъ сразу забракованы, какъ пришедшіе въ ветхость, 27 кораблей, 20 фрегатовъ и 116 мелкихъ судовъ; для браковки судовъ существуютъ правила: если суда забракованы, то куда они дѣлись, 2) на призы за отличіе на войнѣ назначена сумма въ 314.722 р., но кому она роздана, неизвѣстно, 3) при отчетѣ въ вѣдомости показано по черноморскому флоту израсходованными 657.046 руб. на порохъ, на требованіе комитета Морской департаментъ отвѣтилъ, что означенная сумма израсходована на покупку лѣса для кораблестроенія, 4) запасная сумма 910.045 р. не показана ни въ расходѣ, ни въ приходѣ, 5) главное замѣчаніе Сената по отчету за 1802 г. о неточности указанія, какое число разныхъ припасовъ должно быть и есть въ дѣйствительности для вооруженія судовъ,—такъ и не удовлетворено.

Товарищъ министра морскихъ силъ доставилъ дополнительныя свѣдѣнія, причемъ указаніе на покупку лѣса, а не пороха, называлъ „канцелярскою ошибкою". Сенатъ призналъ его объясненія удовлетворительными только въ нѣкоторыхъ пунктахъ, но такъ какъ истекъ срокъ для представленія отчета, то Сенатъ вошелъ съ всеподданнѣйшимъ докладомъ.

За 1804 г. имѣются только записки комитета для предварительнаго освидѣтельствованія, но борьба съ Морскимъ мини-

стерствомъ продолжается такъ же упорно. Получивъ необходимыя свѣдѣнія, комитетъ подробно излагаетъ исторію всѣхъ злоупотребленій по браковкѣ судовъ, какъ напрасно содержались совершеннно негодныя суда, чтобы на нихъ выводить расходы и т. д. Касаясь расходованія призовой суммы, комитетъ напоминаетъ и подчеркиваетъ, что министръ донесъ ему, что имъ лично Государю представлены свѣдѣнія о расходованіи. Не удовлетворяясь нѣкоторыми объясненіями, комитетъ строго замѣчаетъ: „Министръ не преминетъ представить о семъ въ отчетѣ за 1805 г.“.



Съ англійской гравюры 1805 г.

Сенатъ на панорамѣ Аткинсона.

Усматривая, что Морское министерство собирается выписывать для постройки судовъ лѣсъ изъ-за-границы, комитетъ указываетъ, что, по имѣющимся въ отчетѣ министра финансовъ за 1804 г. свѣдѣніямъ, у насъ имѣется свыше 5 милліоновъ десятинъ казеннаго лѣса, не считая лѣсовъ неразмежеванныхъ и что поэтому необходимо Морскому министерству снестись съ Министерствомъ финансовъ. Комитетъ признаетъ необходимымъ на будущее время особую вѣдомость для расходовъ „изъ ремонтныхъ суммъ“, не удовлетворяется свѣдѣніями о расходованіи средствъ на содержаніе Морского департамента и отказывается дать заключеніе по этому предмету.

Мы увидимъ ниже, какъ потомъ, когда прекратилось разсмотрѣніе отчетовъ, Сенату приходилось помогать Государственному контролю въ подчиненіи министерствъ какой-либо „соотвѣтствующей знатности суммъ, отчетности".

Нами приведены особенно подробно доклады по отчетамъ Морского министерства, другіе отчеты свидѣтельствовались съ той же подробностью и полною независимостью.

По первому отчету (за 1802 г.) министра юстиціи, Сенатъ, останавливаясь на проведенныхъ министромъ мѣрахъ къ сокращенію дѣлопроизводства, въ особенности сочувственно отзывается о комитетахъ для поверхностнаго обозрѣнія жалобъ на рѣшенія департаментовъ Сената (2 комитета, каждый въ составѣ трехъ сенаторовъ). Но въ то же время министръ не представилъ отчета объ израсходованіи суммъ на содержаніе министерства, поэтому Сенатъ опредѣлилъ, чтобы министръ въ будущемъ отчетѣ представилъ свѣдѣнія и за 1802 г.

Разсматривая за слѣдующій годъ (1803 г.) отчетъ министра юстиціи, Сенатъ нашелъ, что число арестантовъ въ разныхъ губерніяхъ крайне неодинаково, въ нѣкоторыхъ не достигаетъ и 100, а въ Херсонской 665, въ Псковской 317. Сенатъ выражаетъ опасеніе, что такое накопленіе арестантовъ объясняется излишней перепиской со стороны губернскихъ прокуроровъ, пристрастіемъ допросовъ, Сенатъ требуетъ указанія времени содержанія колодниковъ. Усмотрѣвъ, что министръ юстиціи распорядился выдать впередъ въ счетъ жалованья изъ казны оберъ-прокурору Лопухину 1.000 р. и оберъ-секретарю 200 р., Сенатъ находитъ такія дѣйствія не предусмотрѣнными законами и поэтому предписываетъ взыскать съ этихъ лицъ означенныя суммы съ процентами и послѣдніе обратить въ экономическія суммы.

Свидѣтельствуя отчетъ министра финансовъ (за 1802 г.), Сенатъ останавливается на ассигнованіи 200.000 рублей на покупку хлѣба по случаю недорода; онъ выражается очень осторожно, требуетъ представленія въ будущемъ году подробныхъ данныхъ объ израсходованіи, отлагаетъ сужденіе и какъ бы удерживаетъ Государя отъ апробаціи всей этой операціи, пока не будетъ данныхъ. Останавливаясь на фразѣ министра финансовъ, что банки имѣютъ свое теченіе, онъ не удовлетворяется этимъ: „Сенатъ по сей части не можетъ оставить безъ вни-

манія таковой въ отчетѣ о банкахъ краткости и ежели обороты государственныхъ банковъ и распоряженіе капиталовъ, имъ ввѣренныхъ, не есть дѣло, подлежащее тайнѣ, то надлежало бы ожидать достовѣрнѣйшаго свѣдѣнія о правильности первыхъ и пользѣ отъ нихъ происходящей и о цѣлости капиталовъ". Въ особенности Сенатъ останавливался на Ассигнаціонномъ банкѣ и какъ бы предостерегаетъ отъ тайны въ этомъ дѣлѣ.

Представляя слѣдующій отчетъ за 1803 г., министръ финансовъ, гр. Васильевъ, въ рапортѣ Сенату говоритъ: „При всемъ усердіи, съ коимъ министерство старалось исполнить свой долгъ, найдутся можетъ быть по отчету недостатки; Правительствующій Сенатъ наградитъ оные своими замѣчаніями и наставленіями, которыя будутъ руководствомъ на будущее время съ бо́льшею точностью поступать". Отчетъ на 312 листахъ съ включеніемъ въ приложеніи копій съ заключенныхъ договоровъ, копій съ предписаній министра и т. д. Къ сожалѣнію, содержаніе отчета не отвѣчало рапорту; требованіе Сената о доставленіи свѣдѣній о дѣятельности банковъ не было удовлетворено, такъ какъ по докладу самого же Васильева дѣятельность банковъ была признана тайною. Сенатъ очень сухо хвалитъ нѣкоторыя распоряженія министра, какъ согласныя съ заботою о интересахъ государственныхъ.

Слѣдующимъ отчетомъ, еще болѣе обширнымъ, за 1804 г. комитетъ остался доволенъ.

Къ первому отчету (за 1802 г.) министра внутреннихъ дѣлъ гр. В. П. Кочубея Сенатъ отнесся благосклонно, но съ большою осторожностью. Весь смыслъ его отзыва объ отчетѣ передается словами: „Такъ какъ главныя его дѣйствія представляютъ единыя начертанія къ установленію бытія министерства, то Сенатъ воздерживается отъ рѣшительнаго мнѣнія." Но Сенатъ этимъ не ограничился. Чтобы будущій отчетъ министра былъ полнѣе, онъ ему препровождаетъ многоразличныя вѣдомости, получавшіяся имъ о положеніи различныхъ частей управленія. Съ другой стороны, относясь видимо безъ особаго довѣрія къ Кочубею, онъ предписываетъ всѣмъ губернаторамъ и губернскимъ прокурорамъ при всякихъ сомнѣніяхъ и затрудненіяхъ въ исполненіи предписаній министра доносить не только министру, но и Сенату. Далѣе, онъ обращаетъ вниманіе министра, что хотя по спѣш-

ности дѣла (повидимому по случаю недорода), онъ и заключилъ контракты на поставку хлѣба на сумму свыше 10.000 рублей въ Вятской и Самарской губерніяхъ безъ испрошенія согласія Сената и это не принесло ущерба, но что это отступленіе отъ порядка. На требованіе свѣдѣній о положеніи приказовъ общественнаго призрѣнія, Кочубей донесъ, что по винѣ камергера Витовтова онъ можетъ представить свѣдѣнія по этой части только въ слѣдующемъ отчетѣ.

Разбирая слѣдующій отчетъ Кочубея (за 1803 г.) во всѣхъ деталяхъ, Сенатъ прямо указываетъ, что онъ провѣряетъ отчетъ по даннымъ, полученнымъ имъ съ мѣстъ, что имъ требовались всевозможныя дополнительныя данныя, указываетъ на рядъ дополнительныхъ данныхъ и свѣдѣній для будущаго года, въ особенности о размѣрахъ хлѣбныхъ урожаевъ для болѣе опредѣленнаго рѣшенія вопроса о томъ, какое количество хлѣба можетъ быть разрѣшено къ вывозу за-границу безъ ущерба для населенія. Во всѣхъ замѣчаніяхъ виденъ большой опытъ и знаніе дѣла во всѣхъ подробностяхъ.

Въ заключеніе сказано: „Вмѣстѣ съ тѣмъ Правительствующій Сенатъ передаетъ на Высочайшее благовоззрѣніе отягощеніе губернскихъ правленій и земскихъ судовъ работою и недостатокъ устройства“.

Отчетомъ за 1804 г. Министерства внутреннихъ дѣлъ комитетъ остался очень доволенъ и заключилъ свой докладъ фразою: „долгомъ поставляетъ отдать министру въ таковой его заботливости и трудахъ надлежащую справедливость“.

Разсматривая первый отчетъ (за 1802 г.) министра военно-сухопутныхъ силъ, Сенатъ начинаетъ съ вѣрнаго замѣчанія. Онъ нашелъ, что въ сущности военный министръ представилъ ему не свой отчетъ, а отчеты Военной коллегіи и ряда другихъ управленій, входящихъ въ составъ министерства. Въ законномъ ли порядкѣ и съ успѣхомъ ли дѣла по тѣмъ частямъ отправляются, министръ въ донесеніи не изъясняетъ, что можетъ служить указаніемъ на необъединенность и несогласованность отдѣльныхъ частей военнаго управленія. По Военной коллегіи не показана дѣйствительная наличность войска, сколько во всей арміи нижнихъ чиновъ умерло, отставлено, бѣжало и другими случаями убыло; не показано также, сколько генераловъ и комендантовъ по штату и налицо.

Особенно строгой и подробной критикѣ подвергся отчетъ по комиссаріатской экспедиціи. Такъ и слѣдуютъ указанія, что такія то суммы не слѣдуетъ считать приходомъ, что долги комиссаріата не указаны, что включена сумма въ 136.700 р., отпущенная заимообразно, но кому, за что и по какому положенію, не указано. Сенатъ требуетъ для будущаго отчета отвѣта по приходу на семь формулированныхъ имъ пунктовъ, по расходу на пять пунктовъ. Сенатъ предписываетъ, чтобы оставшаяся за удовлетвореніемъ войска одежда была продана хозяйственнымъ способомъ. Въ отчетѣ министра говорится о количествѣ припасовъ (селитры, пороха и друг.), но въ исправности ли всѣ эти припасы и достаточно ли всего этого на случай войны, не изъяснено.

Далѣе министръ изъясняетъ, что онъ, приступивъ къ исполненію должностей, на него возложенныхъ, снабдилъ Военную коллегію и подвѣдомственныя ей экспедиціи надлежащими распоряженіями въ разсужденіи отношеній къ нему, но въ чемъ эти распоряженія состоятъ, не изъяснилъ. Въ заключеніе: въ отчетѣ министра военно-сухопутныхъ силъ отмѣчается рядъ недостатковъ.

Отчета министра военно-сухопутныхъ силъ за 1803 г. не имѣется, а по поводу отчета за 1804 г. комитетъ сначала требовалъ дополнительныхъ свѣдѣній по комиссаріатской части, а потомъ „въ уваженіе весьма знатной передачи при покупкѣ провіанта по среднимъ справочнымъ цѣнамъ по уѣздамъ противу сложныхъ годовыхъ по губерніямъ, полагалъ предоставить обстоятельство сіе на особливое вниманіе нынѣшняго военнаго министра, уваженіе и соображеніе.“

Комитетъ обращаетъ вниманіе Сената, сколько суммъ числятся въ разныхъ крѣпостяхъ, несмотря на недостатокъ наличныхъ денегъ въ министерствѣ.

Отчеты министра комерціи гр. Румянцева за 1802 и 1803 г.г. вызывали благосклонные доклады Сената, но и тутъ онъ указалъ, что еще въ 1799 г. повелѣно было Адмиралтействъ-коллегіи и Комерцъ-коллегіи выработать правила для вывоза лѣса за границу и представить на уваженіе Сенату, а этого до сихъ поръ не сдѣлано. За то относительно вывоза кожъ за границу Сенатъ опасается, чтобы это не отразилось на развитіи отечественной промышленности. Въ общемъ онъ доволенъ пре-

вышеніемъ вывоза надъ ввозомъ. Но и на этомъ отчетѣ видно, съ какою тщательностью Сенатъ ревизовалъ; министръ въ отчетѣ показалъ внесенными въ банкъ на приращеніе 170.000 р., а по справкѣ въ банкѣ оказалось 178.000 р.; были истребованы объясненія.

Отчетъ министра народнаго просвѣщенія гр. Завадовскаго за 1802 г. конечно не могъ не удовлетворить Сената. Завадовскій началъ съ того, что вошелъ въ сношеніе со всѣми учеными и учебными нашими заведеніями для того, чтобы выяснить дѣйствительное положеніе нашего просвѣщенія; оказалось 312 учебныхъ заведеній, 1.014 учащихъ и 22.186 учащихся, въ томъ числѣ женскаго пола 1.960. „Сенатъ, находя приступъ министра къ приведенію въ извѣстность всѣхъ частей министерства, его составляющихъ, и вступленіе въ непосредственное сношеніе съ мѣстными начальствами и съ прежде существовавшими училищными заведеніями согласнымъ съ начертаніями существенной должности министра народнаго просвѣщенія, замѣчаетъ, что при соображеніи вышесказанной, представленной министромъ, вѣдомости, съ доставленными въ Сенатъ истребованными указами 26 марта 1800 г. и 11 февраля 1801 г. по сей части свѣдѣніями, не оказываются въ сей вѣдомости министра нѣкоторыя прежде въ виду имѣвшіяся учебныя заведенія". Сенатъ, какъ видно, былъ критикомъ компетентнымъ, опытнымъ и просвѣщеннымъ въ дѣлѣ управленія. Такъ какъ нѣкоторыя суммы на общественное призрѣніе шли черезъ губернаторовъ по части приказовъ общественнаго призрѣнія, то Сенатъ требуетъ приложенія къ слѣдующему отчету свѣдѣній и отъ губернаторовъ.

Отчетъ министра народнаго просвѣщенія за 1803 г. громадный; и въ немъ какъ и въ первомъ отчетѣ, въ высшей степени интересныя приложенія. Относясь къ отчету вполнѣ сочувственно, Сенатъ обращаетъ вниманіе министра на необходимость повысить знаніе русскаго языка въ Виленскомъ и Дерптскомъ университетахъ и училищахъ Остзейскихъ провинцій и при этомъ указываетъ на затрудненія, которыя встрѣчаетъ Министерство юстиціи въ составленіи законовъ для этихъ окраинъ и въ замѣщеніи должностей по судебному вѣдомству. Сенатъ считаетъ возможнымъ позаимствованія преподавателей изъ учениковъ Кіевской духовной академіи, славившейся тогда своею ученостью. Хотя сѣверозападныя губерніи присоединены и недавно, но все же

и здѣсь всѣ дѣла, безъ исключенія, должны быть производимы на „одномъ россійскомъ, яко господствующемъ въ Имперіи, языкѣ".

Отчеты канцлера, министра иностранныхъ дѣлъ гр. Воронцова за 1802 и 1803 гг. тоже вполнѣ удовлетворяли Сенатъ, и въ своихъ всеподданнѣйшихъ докладахъ онъ отдаетъ должное дѣятельности министра, благодаря которой сохранено должное уваженіе къ Россіи среди другихъ европейскихъ державъ. Но и тутъ, встрѣтивъ сомнѣніе по части денежной отчетности за 1803 г., Сенатъ не затруднился потребовать дополнительныхъ свѣдѣній.

Сдѣланное выше краткое обозрѣніе содержанія всеподданнѣйшихъ докладовъ Сената по годовымъ отчетамъ министровъ, не оставляетъ сомнѣній, что утвержденіе Сперанскаго о несерьезности надзора Сената за отчетами министровъ, къ сожалѣнію, принимавшееся на вѣру нашими учеными, совершенно не соотвѣтствуетъ истинѣ. Можно, казалось бы, признать, что голосъ Сената былъ голосомъ вѣрнаго подданнаго, который говоритъ своему Государю всегда правду открыто, честно, мужественно. Не слѣдуетъ забывать, что это былъ голосъ именно Сената, а не генералъ-прокурора. Опредѣленія Сената о поднесеніи всеподданнѣйшихъ докладовъ по отчетамъ министровъ не „выпускались" и не могли, конечно, „выпускаться" ни генералъ-, ни оберъ-прокурорами, ибо представляли собою разборъ дѣйствій министровъ и самого генералъ-прокурора. И въ этомъ отношеніи это было громадное нововведеніе, чреватое будущимъ. Критика Сената, сопровождавшаяся всегда въ высшей степени цѣльнымъ изображеніемъ положенія того дѣла, которое ввѣрено министру, изображеніемъ, сдѣланнымъ рукою опытнаго, знающаго дѣло администратора, не могла не оказывать помощи Государю въ Его Верховномъ управленіи страною. Какъ же отнесся самъ Императоръ Александръ I къ этой дѣятельности Сената? Въ Полномъ собраніи законовъ нѣтъ указа, съ которымъ обратился Государь къ Сенату по ознакомленіи съ первыми докладами. Но въ дѣлахъ комитета предсѣдателей 1810 и 1811 гг. [1]) имѣется собраніе Высочайшихъ указовъ, не помѣщенныхъ въ Полномъ собраніи законовъ, въ томъ числѣ и выписка, сдѣланная А. И. Эксгольмъ (впослѣдствіи, въ 1834 г., членомъ рекрутскаго комитета отъ Министерства государственныхъ имуществъ) изъ указа

[1]) Арх. Гос. Сов., №№ 9 и 10, т. V.

11 сентября 1804 г. Сенату по случаю разсмотрѣнія Государемъ Императоромъ докладовъ Сената объ отчетахъ министровъ за первые четыре мѣсяца управленія, т. е. съ 8 сентября 1802 г. по 1 января 1803 г. Здѣсь сказано: „Отдавая при семъ должную справедливость бдительности Правительствующаго Сената вообще, и особенно вниманію комитета (очевидно имѣется въ виду комитетъ для предварительнаго освидѣтельствованія), съ каковымъ разсматриваемы ими всѣ части управленія государственныхъ дѣлъ, увѣрены Мы равномѣрно, что представленіемъ истиннаго положенія оныхъ и изображеніемъ вліянія, какое имѣть будетъ состояніе каждой части на благо общественное, Правительствующій Сенатъ преподаетъ Намъ новый способъ назидать благосостояніе любезныхъ вѣрноподданныхъ Нашихъ, удовлетворивъ тѣмъ важнѣйшей обязанности своей, возложенной на него довѣренностью Нашею. А дабы возможно было съ большею точностью приступить къ разсмотрѣнію отчетовъ за 1803 г. и сдѣлать надлежащее и вѣрное объ этомъ заключеніе, за нужное признаемъ, чтобы Сенатъ сообщилъ нынѣ каждому изъ министровъ изображенныя въ докладахъ, Намъ поднесенныхъ, замѣчанія свои на отчетъ ихъ для представленія впредь всѣхъ дополненій, которыя для объясненія оныхъ признаны будутъ нужными“. И такъ, Государь былъ доволенъ дѣятельностью Сената, но почему же тогда всеподданнѣйшіе доклады прекратились? Отвѣтъ на это простой: недовольно было и отчетами, и всею дѣятельностью Сената то единоличное начало, та новая сила бюрократіи, которая была вызвана къ жизни и высшими представителями которой были министры.

Попытаемся изобразить историческій процессъ прекращенія докладовъ. Въ самомъ дѣлѣ, не отразилась ли на составленіи и представленіи всеподданнѣйшихъ докладовъ общая медленность сенатскаго производства? Но и тутъ было новшество. Какъ сенатскія опредѣленія по докладамъ не пропускались прокурорскимъ надзоромъ и эта важная причина медленности была устранена, такъ не было и другой причины медленности: разногласія, встрѣчались, но крайне рѣдко. Вѣроятно, единогласіе объяснялось безупречною разработанностью записокъ комитета для предварительнаго освидѣтельствованія отчетовъ. Наоборотъ, сенатское производство по докладамъ шло чрезвычайно быстро, за исключеніемъ тѣхъ случаевъ, когда требовались дополнитель-

ныя свѣдѣнія отъ министровъ и приходилось напоминать. Такъ первые доклады за 1802 г. были представлены Сенатомъ въ февралѣ 1804 г. Въ 1804 г. послѣдовалъ Высочайшій указъ Сенату о представленіи министерскихъ отчетовъ чрезъ Правительствующій Сенатъ за каждый годъ въ декабрѣ мѣсяцѣ слѣдующаго года [1]). Министры представляли отчеты обыкновенно въ самомъ концѣ декабря. Даже Завадовскій за 1803 г. представилъ отчетъ 22 декабря 1804 г., и тѣмъ не менѣе Сенатъ представилъ докладъ уже 26 мая 1805 г., но что касается до отчета морского министра, то въ виду несвоевременнаго представленія имъ дополнительныхъ свѣдѣній Сенату, пришлось назначить нѣсколько общихъ собраній и только 9 ноября 1805 г. удалось представить докладъ. Но уже по отчетамъ за 1804 г. срокъ, установленный Высочайшимъ указомъ, не былъ соблюденъ. министръ финансовъ представилъ свой отчетъ за 1804 г. — 11 мая 1806 г., а министръ военно-сухопутныхъ силъ даже 10 іюня 1807 г. Отчеты за 1805 г. всѣ министры представили во второй половинѣ 1807 г.; имѣются въ архивѣ Государственнаго Совѣта только отчеты министровъ: юстиціи, военно-сухопутныхъ силъ, морскихъ силъ, народнаго просвѣщенія и комерціи. Изъ нихъ министръ военно-сухопутныхъ силъ гр. Аракчеевъ представилъ свой отчетъ за 1806 г. 6 декабря 1809 г. при рапортѣ слѣдующаго содержанія: „Со вступленіемъ моимъ въ управленіе Военнымъ министерствомъ, получилъ я отъ предмѣстника моего генералъ отъ инфантеріи Вязьмитинова отчетъ за 1806 и 1807 о управленіяхъ его по званію министра. Онъ при этомъ увѣдомилъ меня, что отчетъ за 1806 г. не могъ представить въ свое время, по неполученію отъ провіантской и комиссаріатской экспедицій отчетовъ о денежныхъ капиталахъ, въ оборотѣ въ томъ году бывшихъ, хотя и дѣланы были отъ него подтвержденія, но что принадлежитъ до отчета за 1807 г., то оный по постановленному порядку надлежало представить въ исходѣ слѣдующаго года.

Въ послѣдствіи времени получивъ за помянутые годы отчеты о денежныхъ суммахъ отъ всѣхъ частей военныхъ департаментовъ, имѣю честь представить оные, купно съ предшественника моего, при особыхъ описяхъ“.

[1]) П. С. З., № 21495.

За 1807 г. имѣются отчеты министра юстиціи, министра морскихъ силъ и министра комерціи, послѣдній представленъ въ 1810 г. при любопытномъ рапортѣ графа Румянцева: „На основаніи Высочайшаго Манифеста 1 января текущаго (1810) года имѣю честь представить разсмотрѣнію Государственнаго Совѣта отчетъ по управленію моему коммерческимъ министерствомъ за 1807, 1808 и 1809 г.г. Разныя важныя занятія по службѣ и двукратныя по Высочайшему повелѣнію мои отлучки изъ Санктпетербурга были причиною, что сіи отчеты не поступили въ свое время въ Правительствующій Сенатъ".

Отчетъ министра военно-сухопутныхъ силъ за 1808 годъ представленъ при письмѣ на имя Сперанскаго 20 августа 1810 г. Кромѣ того имѣются за 1808 г. отчеты министра юстиціи, комерціи, морскихъ силъ. За 1809 хранятся отчеты министровъ: комерціи, морскихъ силъ, за 1810 г. имѣется одинъ отчетъ министра морскихъ силъ.

Любопытные рапорты, относящіе представленіе всеподданнѣйшихъ годовыхъ отчетовъ не къ числу самыхъ важныхъ дѣлъ, представленіе отчетовъ чрезъ 2 и 3 года послѣ срока, конечно, въ значительной мѣрѣ объясняютъ исторію прекращенія докладовъ Сената. Несвоевременность представленія ослабляла, если не вовсе уничтожала, значеніе отчета. Еще на рапортахъ министровъ по отчетамъ за 1806 г. имѣются помѣтки о полученіи сенатскаго комитета, на слѣдующихъ и этого нѣтъ и куда фактически эти отчеты поступали,—неизвѣстно.

Какъ видно уже изъ обозрѣнія докладовъ по отчетамъ, за 1804 г. имѣются лишь записки комитета для предварительнаго освидѣтельствованія; опредѣленій Общаго собранія мы не нашли ни въ дѣлахъ, ни въ книгахъ журналовъ Сената за 1805 и 1806 г.г. Такимъ образомъ есть основаніе предполагать, что Сенатъ и съ своей стороны не счелъ возможнымъ болѣе представлять всеподданнѣйшихъ докладовъ, и такое рѣшеніе Сената, если оно дѣйствительно имѣло мѣсто, можетъ быть объяснено слѣдующими соображеніями. 4 сентября 1805 г. были Высочайше утверждены правила для Комитета Министровъ въ руководство при рѣшеніи дѣлъ по случаю отбытія Его Императорскаго Величества изъ столицы [1]). Этими правилами въ сущности, при неопре-

[1]) П. С. З., № 21896.

дѣленности разграниченія компетенціи высшихъ учрежденій, Комитету Министровъ ввѣрялась та же высшая власть, какую Петръ оставлялъ Сенату на время своихъ отлучекъ [1]). Отсюда понятно, какое положеніе создавалось для Сената; его замѣчанія на отчеты министровъ, какъ и всѣ всеподданнѣйшіе доклады, должны были идти на разрѣшеніе тѣхъ же министровъ въ Комитетѣ Министровъ. Отлучки Государя стали повторяться, непосредственныя отношенія Государя и Сената прервались, а съ этимъ вмѣстѣ надъ Сенатомъ выросли двѣ инстанціи: Комитетъ Министровъ и Государственный Совѣтъ, которымъ юридически поручено было такъ сказать только облегченіе Государя по разсмотрѣнію всеподданнѣйшихъ докладовъ и которыя фактически превратились въ инстанціи между Сенатомъ и Государемъ. При такихъ неблагопріятныхъ условіяхъ Сенатъ фактически вынужденъ былъ прекратить поднесеніе всеподданнѣйшихъ докладовъ. Въ пользу того, что именно уже по отчетамъ министровъ за 1804 г. Сенатомъ не подносились доклады, говоритъ и очень важное дѣло Государственной канцеляріи по отдѣленію экономіи, носящее заглавіе: „Объ отчетахъ г.г. министровъ за 1804, 1805, 1806, 1807 и 1808 г.г. началось 17 іюня 1810 г. кончилось 6 іюня 1831 г.“. Въ этомъ дѣлѣ имѣется и указаніе, какъ поступилъ съ этими отчетами государственный секретарь М. М. Сперанскій. Въ обоихъ законодательныхъ актахъ, принадлежащихъ перу Сперанскаго: Учрежденіи Государственнаго Совѣта 1 января 1810 г. § 29 [2]) и Общемъ учрежденіи министерствъ 25 іюня 1811 г. § 198 [3]) разсмотрѣніе отчетовъ министровъ возложено на Государственный Совѣтъ. Сперанскій потребовалъ изъ Сената въ 1810 г. отчеты министровъ и всѣ отчеты, какъ удостовѣряетъ имѣющаяся въ дѣлѣ записка помощника статсъ-секретаря Леонтьева, тогда же по словесному распоряженію Сперанскаго сданы въ архивъ и ни въ одномъ изъ департаментовъ Совѣта не были разсматриваемы. Насколько эти дѣйствія Сперанскаго не были основаны вовсе на законѣ, свидѣтельствуетъ имѣющаяся въ дѣлѣ записка предсѣдателя Государственнаго Совѣта князя Лопухина. Въ запискѣ этой, представленной въ 1826 г. Императору Николаю I и не удостоившейся Его

[1]) Середонинъ, Истор. обз. дѣят. Ком. Мин., т. I, стр. 45.
[2]) П. С. З., № 24064.
[3]) П. С. З., № 24686.

одобренія, говорится, что со времени новаго учрежденія Государственнаго Совѣта 1 января 1810 г., не смотря на требованіе § 29 этого учрежденія, въ Государственный Совѣтъ поступили только два отчета: одинъ отъ министра морскихъ силъ, а другой отъ министра юстиціи. Этотъ фактъ въ сущности объясняетъ всю исторію съ отчетами. Министры желали безконтрольности и добились ея простымъ неисполненіемъ закона. По мнѣнію Лопухина Манифестъ 8 сентября 1802 г. о представленіи министрами годовыхъ отчетовъ въ Сенатъ не отмѣненъ и слѣдовало бы подтвердить, чтобы всѣ отчеты представлялись въ Сенатъ, а въ случаѣ разногласія въ Сенатѣ, поступали бы въ Государственный Совѣтъ [1]).

Предположенія Лопухина не были одобрены и 5 октября 1826 г. послѣдовалъ на имя Лопухина Высочайшій рескриптъ „нахожу нужнымъ предписать вамъ немедленно распорядиться чрезъ Комитетъ Министровъ (Лопухинъ былъ одновременно и предсѣдателемъ Комитета Министровъ), дабы каждый министръ или управляющій министерствомъ представилъ Мнѣ чрезъ оный Комитетъ за сей 1826 годъ годичный о своей части отчетъ непремѣнно къ 1 января слѣдующаго 1827 г. съ приложеніемъ счетовъ денежныхъ суммъ, распоряженію его ввѣренныхъ“. Этимъ рескриптомъ въ сущности отмѣнялся законъ, который министры по собственному усмотрѣнію не пожелали исполнять. Но и Высочайшее повелѣніе такого сильнаго характеромъ Императора, какъ Николай I, не помогло. Министры не желали надъ собою контроля и 15 февраля 1828 г. статсъ-секретарь Муравьевъ отношеніемъ въ Комитетъ Министровъ сообщилъ, что Государь Императоръ Высочайше соизволилъ, чтобы министры поспѣшили представить отчеты за 1827 г.

20 января 1831 г. удостоилась Высочайшаго утвержденія записка новаго предсѣдателя Государственнаго Совѣта, графа Кочубея, въ которой сказано, что послѣ утвержденія новаго Учрежденія Государственнаго Совѣта представлено было всего нѣсколько отчетовъ, а съ 1812 г. уже никто не представлялъ отчетовъ. Министръ финансовъ въ 1825 г. вдругъ представилъ отчетъ за 10 лѣтъ.

Кочубей заявлялъ: „я нахожу, что возращать старые отчеты въ Сенатъ было бы совершенно безполезно по слѣдующимъ

[1]) Ср. Высочайше утвержденный 17 апрѣля 1813 г. докладъ предсѣдателя Государственнаго Совѣта о переводѣ докладовъ и рапортовъ Сената изъ Комитета Министровъ въ Государственный Совѣтъ, ибо Комитетъ обремененъ дѣлами. П. С. З., № 25371.

причинамъ: 1) ревизовать денежныхъ расходовъ по однимъ краткимъ вѣдомостямъ не имѣетъ Сенатъ никакой возможности, сіе относится къ обязанностямъ Государственнаго контроля, гдѣ всякій неправильный расходъ и обращается ко взысканію съ виновныхъ; 2) дѣйствія министровъ къ улучшенію ввѣреннаго имъ управленія имѣютъ Высочайшее утвержденіе и если бы сверхъ ожиданія оказалось, что оное предпріятіе не удалось, то за смертью многихъ министровъ и поясненіе въ сихъ случаяхъ дать некому... Посему не благоугодно ли будетъ Вашему Императорскому Величеству повелѣть упомянутые отчеты стараго времени зачислить навсегда въ архивъ Совѣта"

Но видно контроль товарищей по Комитету не замѣнилъ контроля Сената, столь мужественнаго, рѣшительнаго и освѣдомленнаго и въ первые же годы царствованія Императора Александра II, послѣдовало Высочайшее повелѣніе о порядкѣ представленія министрами отчетовъ, проникнутое тою же мыслью. 14 апрѣля 1858 г. [1]) объявленъ былъ главноуправляющимъ Вторымъ отдѣленіемъ Собственной Его Императорскаго Величества канцеляріи „управляющему дѣлами Комитета Министровъ Именной Высочайшій указъ о новомъ порядкѣ представленія Его Императорскому Величеству ежегодныхъ отчетовъ министровъ и главноуправляющихъ о дѣлахъ ихъ управленія слѣдующаго содержанія.

Государь Императоръ Высочайше повелѣть соизволилъ:

1) Ежегодные отчеты министровъ и главноуправляющихъ о дѣлахъ ихъ управленія, кои, на основаніи ст. 180 т. I Свода зак. учр. госуд. (изд. 1842 г.), представляются Его Императорскому Величеству чрезъ Комитетъ Министровъ не позже 1 мая слѣдующаго года, представлять непосредственно Его Императорскому Величеству въ теченіе года.

2) Поставить министровъ и главноуправляющихъ въ извѣстность, что для разсмотрѣнія сихъ отчетовъ Государь Императоръ изволилъ предположить назначать особыя комиссіи изъ лицъ, по собственному Его Императорскаго Величества избранію, съ тѣмъ, что комиссіи тѣ должны разсмотрѣть отчеты въ присутствіи самого министра или главноуправляющаго и, истребовавъ отъ него, въ

[1]) 2 П. С. З., № 32979.

чемъ нужно, объясненія, представлять свое по отчету заключеніе для всеподданнѣйшаго доклада въ Совѣтѣ Министровъ (т. е. подъ личнымъ предсѣдательствомъ Государя).

3) Порядокъ, нынѣ существующій на счетъ представленія отчетовъ о суммахъ и отчетовъ о видахъ и предположеніяхъ къ усовершенствованію частей управленія, сохранить по прежнему на основаніи ст. ст. 174 и 182 того же I т. Свод. зак. учрежд. госуд."

Итакъ, разсмотрѣніе отчетовъ министровъ кончилось неудачей, но не по винѣ Сената. Не по его винѣ та новая функція, которая выпадала логически естественно на его долю –контроль за новыми органами управленія—осталась безъ исполненія. Контроля не желали вообще, а Сенату рѣшено было непремѣнно придать характеръ исключительно судебнаго учрежденія, высшаго суда по общимъ судебнымъ дѣламъ. Во введеніи къ новому учрежденію Государственнаго Совѣта 1 января 1810 г. было сказано даже: „Ввѣривъ судебную часть Правительствующему Сенату, Мы не замедлимъ дать сему высшему въ Имперіи Нашей судебному сословію образованіе, важнѣйшему назначенію его свойственное". Но, какъ извѣстно, это предположеніе не осуществилось, за то Сперанскому удалось провести новое Учрежденіе министерствъ 25 іюня 1811 г., въ которомъ не осталось никакихъ слѣдовъ тѣхъ простыхъ и ясныхъ положеній, которыя выражены были въ статьяхъ XII, XIII и XIV и во введеніи къ Манифесту 8 сентября 1802 г. Вмѣсто этого манифеста было издано многословное новое учрежденіе, разбитое на множество параграфовъ, оставшееся безъ дѣйствительнаго примѣненія къ жизни и вполнѣ освободившее министровъ отъ контроля надъ ними. Для того, чтобы уяснить себѣ характеръ этого произведенія Сперанскаго, достаточно остановиться на § 234 этого учрежденія. Дѣла исполнительныя общія, сказано здѣсь, представляются на разрѣшеніе Правительствующаго Сената, и далѣе всѣ первые семь пунктовъ, начиная со второй части перваго пункта, представляютъ собою не что иное, какъ повтореніе въ разныхъ выраженіяхъ одного и того же положенія, совершенно непримѣнимаго къ Сенату, въ виду существованія Комитета Министровъ, и конечно оставшагося безъ всякаго примѣненія къ жизни. И положеніе это, если его выразить просто, состоитъ въ не-

обходимости единенія и согласованія мѣръ управленія, принимаемыхъ въ разныхъ министерствахъ. Могъ ли думать Сперанскій, что министры, не допустившіе даже контроля Сената надъ собою, устроятъ для себя изъ Сената центръ для согласованія всѣхъ своихъ административныхъ мѣръ, или, можетъ быть, передъ нимъ все еще стояло во всеоружіи его предложеніе о преобразованіи Комитета Министровъ въ Сенатъ.

Слѣдующій § 235 изложенъ еще темнѣе, хотя, повидимому, и имѣетъ въ виду отграничить этотъ второй родъ дѣлъ отъ перваго (§ 234), по которому министры входятъ въ Сенатъ. Здѣсь говорится: „Къ дѣламъ исполнительнымъ, требующимъ особаго Высочайшаго разрѣшенія, принадлежатъ всѣ предметы управленія, предполагающіе новый распорядокъ или дополненіе правилъ, также ограниченіе, распространеніе или отмѣну мѣръ, прежде правительствомъ принятыхъ и Высочайше утвержденныхъ“. Подъ это опредѣленіе можно было подвести всякую административную мѣру.

Такимъ образомъ Сенатъ лишенъ былъ общаго контроля надъ центральнымъ управленіемъ. Но по Учрежденію министерствъ 1811 г. въ числѣ новыхъ вѣдомствъ былъ образованъ и Государственный контроль (Ревизія государственныхъ счетовъ). Это учрежденіе было несомнѣнно плотью отъ плоти и костью отъ кости Сената, ибо Ревизіонъ-коллегія находилась въ болѣе тѣсной связи съ Сенатомъ, нежели прочія коллегіи, а счетныя экспедиціи казенныхъ палатъ находились и продолжали находиться и послѣ 1811 г. въ непосредственномъ подчиненіи Сената. И вотъ это новое учрежденіе встрѣтило на первыхъ же шагахъ упорное нежеланіе министерствъ подвергаться какому нибудь контролю, и вполнѣ естественно воззвало къ своему первоисточнику — Сенату — съ просьбой о защитѣ. Государственный контролеръ донесъ Сенату, что, за отсутствіемъ установленныхъ формъ отчетности, онъ готовъ удовлетвориться хотя бы краткими счетными выписками, но и тѣхъ не представляютъ, какъ мѣстныя учрежденія, такъ и вновь образованныя министерства и ихъ департаменты и при томъ не только за текущій годъ, но и за 1811, 1812 и 1813 г.г., т. е. съ самаго начала дѣятельности Контроля. Сенатъ 29 октября 1814 г. [1]) посылаетъ рѣши-

[1]) П. С. З., № 25725.

тельный указъ всѣмъ министрамъ—удовлетворить требованіе государственнаго контролера. Но это не помогаетъ, ибо въ 1819 г. государственному контролеру приходится вновь жаловаться, на этотъ разъ уже Комитету Министровъ, причемъ онъ прямо объясняетъ, что указъ Сената 1814 г. не былъ исполненъ [1]).

Но если „молодые" или новые дѣятели какъ будто не понимали значенія Сената, желали избавить быстро и пышно развивающееся единоличное управленіе отъ всякаго контроля, а тѣмъ болѣе отъ такого свѣдущаго и мужественнаго, какъ сенатскій, то понимали ли „старики" сенаторы и видные государственные дѣятели значеніе переживаемаго момента? Сожалѣли ли они только объ утратѣ власти управленія и отчасти законодательной, какъ въ этомъ ихъ часто упрекаютъ современные ученые, или они, вполнѣ признавая необходимость образованія особыхъ органовъ для законодательства и управленія, совершенно точно понимали, что новая, истинно государственная, задача Сената—въ надзорѣ за законностью управленія, безъ функцій самого управленія? На этотъ вопросъ можно дать вполнѣ опредѣленный и благопріятный для „стариковъ" отвѣтъ. Вотъ что писалъ въ 1803 г. гр. С. Р. Воронцовъ министру внутреннихъ дѣлъ гр. Кочубею по поводу присланнаго ему Кочубеемъ проекта инструкціи министерству и перваго отчета. Письмо писано по французски и потому языкъ перевода современный [2]) „Мы съ вами совершенно расходимся въ вашихъ понятіяхъ объ управленіи, о законномъ и неизбѣжно необходимомъ надзорѣ Сената за министерствами и въ понятіяхъ о неминуемыхъ злоупотребленіяхъ министерскаго деспотизма, который Богъ вѣсть почему кажется вамъ невозможнымъ...". „Въ наставленіи министру внутреннихъ дѣлъ вамъ очень хочется увѣрить Государя, что невозможенъ министерскій деспотизмъ...". „Правда, Государь останется въ невѣдѣніи о томъ, какъ управляются его подданные, ибо Онъ будетъ получать доклады только отъ этихъ избранныхъ лицъ, которыя будутъ всегда въ одно и то же время и судьями и подсудимыми..." „Петръ Великій учредилъ Сенатъ, ибо чувствовалъ, несмотря на свои

[1]) Выс. утв. 3 іюня 1819 г. Полож. Ком. Мин., П. С. З., № 27826.
[2]) Русскій Архивъ, годъ 12, 1887 г., II, стр. 155.

дарованія и необычайную геніальность или вѣрнѣе вслѣдствіе ихъ, что великая страна не можетъ быть управляема во всѣхъ частяхъ своихъ самимъ Государемъ, что ввѣрить это управленіе десяти или двѣнадцати лицамъ безъ надзора за ними, значило бы поставить десять или двѣнадцать деспотовъ, которые по свойству человѣческой природы, вольно или невольно станутъ злоупотреблять своею властью..." „Сентябрьскія установленія 1802 г. (Манифестъ 8 сентября 1802 г. объ учрежденіи министерствъ) были хороши, хотя имѣли свои слабыя стороны, возникшія отъ поспѣшности плохого выбора нѣкоторыхъ министровъ, они были необходимы потому, что вносили болѣе дѣятельности въ разныя сферы управленія...". „Но польза отъ этихъ новыхъ установленій невозможна безъ надзора за министрами со стороны Сената, которому министры должны были давать отчетъ въ своихъ дѣйствіяхъ".

То же самое говоритъ и другой даровитый „старикъ" и самъ бывшій генералъ-прокуроръ Д. П. Трощинскій въ своей извѣстной запискѣ о министерствахъ [1]). Онъ находитъ (стр. 78), что если войти въ подробное разсмотрѣніе цѣли, для которой всѣ эти перемѣны были произведены, то всѣ признаютъ, что цѣль была правильно намѣчена: „распространить порядокъ въ правленіи, соединить законодательныя дѣла въ одно средоточіе, удобнѣйше раздѣлить государственныя дѣла и т. п." „А вышло въ дѣйствительности то, что въ столицѣ министры присутствовали повсюду и все дѣлали, не бывъ подчинены никакому наблюденію, что воля министровъ и разнаго рода ихъ канцелярій, дѣйствовавшихъ по разнымъ частямъ управленія отдѣльно и независимо другъ отъ друга, не встрѣчали нигдѣ и ни отъ кого противодѣйствія, развѣ только когда сіи различныя воли, соединясь у губернатора, очевидно сталкивались одна съ другою и приводили губернатора въ невозможность дѣлать исполненіе". Отсутствіе контроля представляется Трощинскому въ слѣдующемъ видѣ (стр. 81): „Наблюденіе начальства за подчиненными есть одна только игра словъ, такого рода наблюденіе недостаточно ни для государственной, ни для частной безопасности; начальникъ имѣетъ выгоду, чтобы подчиненные исполняли его приказаніе, но выгода правительства и частныхъ лицъ совсѣмъ отлична отъ выгоды началь-

[1]) Сборн. Имп. Русс. Истор. Общ., т. III. 1868 г.

ника. Она состоитъ въ томъ, чтобы ни начальники, ни подчиненные не употребляли во зло данной имъ власти... Откуда бы бумаги ни приходили къ Государю, онѣ всѣ написаны въ духѣ министра“. Издатель записки Трощинскаго А. Н. Поповъ говоритъ, что Екатерининскіе дѣятели видѣли не безъ основанія въ министерствахъ подраженіе Наполеоновскому образцу. Съ такими же мнѣніями Сумарокова, Алексѣева, Гурьева и друг. мы встрѣчаемся въ дѣлахъ Комитета 6 декабря 1826 г.



II. Обозрѣніе круга вѣдомства Сената. Процессъ послѣдовательнаго его сокращенія въ области законодательства и управленія.



Если, какъ показалъ предшествующій обзоръ, контроль Сената на новыхъ началахъ или иначе въ чистомъ видѣ, безъ власти управленія, не удалось установить, то тотъ прежній контроль, нераздѣльно соединенный съ руководительствомъ всѣмъ управленіемъ, былъ ли въ дѣйствительности всецѣло отнятъ у Сената съ введеніемъ министерствъ? Новаго учрежденія Сената такъ и не было дано. Правда, путемъ кодификаціонныхъ наслоеній въ теченіе XIX столѣтія въ учрежденіе Правительствующаго Сената вносились изъ узаконеній, имѣвшихъ въ виду другія учрежденія, отдѣльныя статьи, но сама постановка Сената, его положеніе въ государственномъ строѣ въ сущности никогда съ Екатерины II измѣняемо не было. Непосредственное подчиненіе всѣхъ мѣстъ управленія Сенату никогда отмѣнено не было, а вновь образованныя министерства могли только расчитывать на подчиненіе своихъ вѣдомственныхъ органовъ. Но вопросъ о томъ, кого считать вѣдомственнымъ органомъ, не былъ и не могъ быть рѣшенъ при введеніи министерствъ, а процессъ обращенія провинціальныхъ органовъ въ вѣдомственные, какъ показываетъ исторія, совершался медленно и едва ли закончился. Губернаторъ и губернское правленіе, эти главные органы управленія, имѣвшіе, при томъ, въ дѣйствительности въ то время всю полноту власти административной, долго не могли считаться вѣдомственными органами министерства внутреннихъ дѣлъ. Вопросъ о вѣдомственности казенныхъ палатъ тоже не разрѣшается и теперь такъ просто. Едва ли возможно управлять какою нибудь отраслью администраціи,

не имѣя вѣдомственныхъ, своихъ, непосредственно подчиненныхъ органовъ въ провинціи.? А у Сената они были. И поэтому уже одному борьба за власть и за компетенцію между Сенатомъ и министерствами не могла быть рѣшена двумя актами, составленными при томъ въ очень общихъ выраженіяхъ: для этого пришлось бы пересмотрѣть всѣ законы по всѣмъ отраслямъ и во всякой отрасли изъ общей системы завѣдыванія этою отраслью вынуть то маховое колесо, которымъ по закону былъ, по крайней мѣрѣ до 1802 г., Сенатъ.

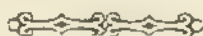
А при такомъ тѣсномъ сплетеніи всего государственнаго строя съ учрежденіемъ Сената, при томъ, что по закону хотя бы и номинально за нимъ оставалось положеніе высшаго первенствующаго учрежденія, высшаго толкователя и хранилища законовъ, инстанціи, которой можно было обжаловать всѣ дѣйствія и всѣхъ мѣстъ, въ томъ числѣ и министровъ, могла ли его компетенція не только въ области управленія, но и въ области законодательства такъ сразу вымереть и прекратиться. Законодатели 1802 1811 г.г. скорѣе провозгласили принципъ лишенія Сената власти законодательной и власти исполнительной, чѣмъ въ дѣйствительности лишили его таковыхъ. Имѣли ли даже дѣйствительное и точное представленіе составители актовъ 1802—1811 г.г. о компетенціи Сената во всей громадности ея объема? Нельзя не повторить здѣсь того, что сказано уже выше, что, конечно,—нѣтъ, не имѣли, ибо если и теперь перечисленіе въ учрежденіи Правительствующаго Сената и въ другихъ законахъ предметовъ вѣдѣнія Сената не даетъ, какъ признаютъ всѣ изучавшіе этотъ вопросъ, полнаго, исчерпывающаго и точнаго представленія о компетенціи Сената, то тѣмъ менѣе было это ясно тогда, при отсутствіи не только свода, но и какого либо удовлетворительнаго собранія законовъ. Въ приложеніи мы помѣщаемъ полностью нѣсколько перечней предметовъ компетенціи Сената, составленныхъ въ тѣ времена. Означенные перечни составлены лицами, знавшими компетенцію Сената не по закону только, а во всемъ ея объемѣ и во всѣхъ подробностяхъ, какъ она складывалась фактически при взаимодѣйствіи съ одной стороны всѣхъ законовъ, дѣйствовавшихъ въ то время, и съ другой стороны запросовъ самой жизни. Только на основаніи такого дѣйствительнаго опредѣленія компетенціи Сената возможно составить себѣ точное представленіе о фигурѣ

Сената, о его значенiи въ государственномъ строѣ и дѣлать выводы о значенiи для этого строя измѣненiй, производившихся законодателемъ въ этой компетенцiи въ теченiе XIX столѣтiя.

Приводимъ краткую вѣдомость о числѣ дѣлъ, поступившихъ въ департаменты и Общiя собранiя Правительствующаго Сената и Герольдiи.

Въ 1801	г.	71.790
„ 1805	„	40.600
„ 1811	„	49.946
„ 1824	„	86.386

Приложенныя къ послѣднему перечню цифровыя данныя о поступленiи дѣлъ въ Сенатъ отмѣчаютъ значительное пониженiе поступленiя послѣ введенiя министерствъ, но уже цифра 1824 г. превышаетъ поступленiе дѣлъ 1801 г. Что касается до самихъ перечней, то за исключенiемъ такихъ измѣненiй, какъ исчезновенiе дѣлъ по Военной и Адмиралтействъ-коллегiямъ, по комплектованiю войскъ, замѣтнаго измѣненiя нѣтъ. А между тѣмъ достаточно хотя бы было проглядѣть Манифестъ 1802 г., учрежденiе министерствъ 1811 г. и всеподданнѣйшiе доклады Сената 1802—1811 гг., чтобы видѣть, что соляная часть и запасные хлѣбные магазины отошли къ министру внутреннихъ дѣлъ и т. д., а между тѣмъ все это продолжаетъ числиться въ перечнѣ дѣлъ, входящихъ въ компетенцiю Сената. Объяснится это окончательно въ дальнѣйшемъ, при разсмотрѣнiи каждой отрасли вѣдѣнiя Сената въ отдѣльности. Это детальное обозрѣнiе установитъ, что фактически не сразу, а медленно и постепенно переходили отдѣльныя отрасли управленiя отъ Сената къ министерствамъ и подчиненнымъ имъ органамъ, и что связь Сената съ тою или другою отраслью управленiя, измѣняясь часто въ характерѣ, медленно угасала. Поэтому переходъ къ обозрѣнiю послѣдовательнаго вымиранiя или перерожденiя отдѣльныхъ предметовъ вѣдѣнiя Сената представляется совершенно необходимымъ.



III. Компетенція Сената въ области законодательства.



Вопросъ о компетенціи Сената въ области законодательства принадлежитъ къ числу наиболѣе спорныхъ. Замѣтимъ, что не слѣдуетъ примѣнять современныхъ взглядовъ на объемъ власти законодательныхъ учрежденій къ прошлому столѣтію, а между тѣмъ невольно многіе какъ бы забываютъ, что до 1906 г. у насъ были законосовѣщательныя, а не законодательныя учрежденія въ точномъ смыслѣ слова, и однако нельзя при разграниченіи компетенціи забывать, что то или другое учрежденіе, не имѣя законодательной власти, имѣло однако функціи въ области законодательства. Далѣе, есть и другое недоразумѣніе. Конечно, всѣ власти въ неограниченной монархіи во всей полнотѣ сливаются въ лицѣ Монарха и въ немъ одномъ только. Поэтому трудно различать виды проявленія воли Монарха по формѣ обсужденія и изданія ихъ. Мы видѣли выше, что законъ 1 января 1810 г. о порядкѣ разсмотрѣнія отчетовъ министровъ въ Государственномъ Совѣтѣ былъ отмѣненъ рескриптомъ Императора Николая I на имя предсѣдателя Комитета Министровъ и только впослѣдствіи, въ 1842 г., было произведено соотвѣтственное измѣненіе въ законодательномъ порядкѣ при новомъ изданіи учрежденія Государственнаго Совѣта. Но изъ этого слѣдуетъ только одно, что наблюденіе, такъ сказать, за законностью законодательства, за тѣмъ, чтобы въ формѣ актовъ верховнаго управленія (указовъ) не издавались законы, было въ то время совершенно невозможно и это обнаружилось въ столь извѣстномъ Именномъ указѣ Правительствующему Сенату 21 марта 1803 года [1]), о

[1]) П. С. З., № 20676.

неприкосновенности правъ дворянства. Никакихъ основныхъ законовъ (кромѣ закона о престолонаслѣдіи 5 апрѣля 1797 г.) тогда не было. Указъ 30 марта 1801 года объ учрежденіи Непремѣннаго Совѣта по своей неопредѣленности конечно не сдѣлалъ этотъ Совѣтъ исключительнымъ мѣстомъ законодательства. Но если хранилищу законовъ, т. е. учрежденію, распубликовывающему законы, предоставляется отказывать въ опубликованіи акта Верховной власти, имѣющаго законодательное содержаніе, то только по основаніямъ формальнымъ, т. е. когда или закономъ, выработаннымъ и утвержденнымъ въ обыкновенномъ порядкѣ, нарушается основной законъ, для обсужденія и утвержденія коего установленъ особый порядокъ, или актомъ верховнаго управленія безъ участія законодательнаго учрежденія издается по содержанію новый законъ, отмѣняющій прежніе законы, или хотя бы ихъ распространительно толкующій. Но чтобы какому либо „хранилищу законовъ" было предоставлено отказывать въ опубликованіи, не по соображеніямъ формальнымъ, а по соображеніямъ цѣлесообразности, этого, конечно, никогда не было и быть не можетъ, ибо тогда такое учрежденіе не хранилище законовъ, а учрежденіе, въ той или другой степени ограничивающее власть Монарха, представительное учрежденіе. А между тѣмъ Сенатъ въ данномъ случаѣ подъ предлогомъ нарушенія дворянской грамоты такъ и поступилъ. Текстъ ст. 9 указа 8 сентября 1802 г., конечно, изложенъ неудовлетворительно; здѣсь сказано: „дозволяется Сенату, если бы по общимъ государственнымъ дѣламъ существовалъ указъ, который былъ бы сопряженъ съ великими неудобствами въ исполненіи, или по частнымъ суднымъ не согласенъ съ прочими узаконеніями, или же не ясенъ, представлять о томъ Императорскому Величеству; но когда по таковому представленію не будетъ учинено перемѣны, то остается онъ въ своей силѣ". Какія функціи Сената имѣла въ виду эта статья: Сената, какъ учрежденія, имѣющаго законодательныя функціи, или, по крайней мѣрѣ, законодательную инициіативу, или Сената—хранилища законовъ? Конечно, первыя. Возможно ли допустить, чтобы только что опубликованный Верховною властью утвержденный законъ подвергался критикѣ по существу со стороны хранилища законовъ? Тогда оно выше и Монарха и законодательныхъ палатъ. А именно въ порядкѣ опубликованія Сенатъ и предъявилъ замѣчанія. Не можетъ быть

сомнѣнія, что Сенатъ въ этомъ дѣлѣ смотрѣлъ на себя, не ясно различая обѣ функціи, какъ на учрежденіе, ограничивающее Верховную власть Монарха, а съ другой стороны именно такъ и былъ понятъ этотъ шагъ среди членовъ Негласнаго комитета, составлявшихъ статью 9 и вѣрно, конечно, [1]), объясненіе рѣзкости указа 21 марта 1803 г. вліяніемъ членовъ комитета, стремившихся освободиться отъ всякаго контроля. Но что же изъ всего этого слѣдуетъ? Послѣдствія крайне преувеличиваются. Лишенъ ли Сенатъ былъ впредь права отказывать въ распубликованіи административнаго распоряженія, не утвержденнаго Высочайшею властью и нарушающаго законъ? Лишенъ ли онъ другихъ функцій хранилища законовъ? Наконецъ, самое близкое къ вопросу: лишенъ ли онъ права законодательной инціативы или представленія на указы? Конечно, нѣтъ, и что онъ этого права не лишенъ лучше всего доказывается тѣмъ, что ровно черезъ мѣсяцъ послѣ указа 21 марта Правительствующій Сенатъ, вслѣдствіе представленія мѣстныхъ властей, нашелъ нужнымъ войти къ Государю съ всеподданнѣйшимъ докладомъ о присвоеніи извѣстнаго класса должностямъ городского головы и засѣдателей отъ купечества въ палатахъ и закончилъ свой докладъ традиціонными словами: „Всемилостивѣйшій Государь, Правительствующій Сенатъ, всеподданнѣйше представляя таковое мнѣніе свое на Высочайшее Вашего Императорскаго Величества благоусмотрѣніе, испрашиваетъ Вашего Высочайшаго указа". Докладъ былъ Высочайше утвержденъ [2]). Можетъ быть приведенный только что случай слишкомъ ничтоженъ. Но вотъ случай безусловно очень симпатичной законодательной инціативы Сената. По одному дѣлу Сенатъ встрѣтился съ указомъ Императора Павла (1799 г.), въ высшей степени суровымъ; въ силу этого указа несъ уголовныя кары не только самъ переводившій бѣглыхъ солдатъ за границу, не только его семейство высылалось въ Сибирь, домъ конфисковался, но съ селеній, гдѣ таковые переводчики окажутся, повелѣвалось впредь брать не одного, а двухъ рекрутъ. Сенатъ представилъ объ отмѣнѣ указа и указъ былъ отмѣненъ [3]).

[1]) Тельбергъ. Сенатъ и право представленія на Высочайшіе указы. Журн. Мин. Нар. Просв. 1910 г., № 1.

[2]) П. С. З., № 20729.

[3]) Выс. утв. 13 ноября 1816 г. мнѣнія Госуд. Совѣта. П. С. З., № 26821.

Но есть и другія сомнѣнія на счетъ законодательной власти Сената. Она называется спеціально „казусною“, причемъ послѣднему слову придаютъ значеніе какого то чуть ли не кодификаціоннаго законодательства о исправленіи и согласованіи текста законовъ. Только что мы видѣли (ниже приводится рядъ другихъ примѣровъ) примѣръ, что это было нѣчто совсѣмъ другое. Конечно, Сенатъ даже и при Петрѣ Великомъ не былъ законодательнымъ учрежденіемъ въ нашемъ смыслѣ слова, но изъ двухъ законосовѣщательныхъ учрежденій XIX столѣтія: Государственнаго Совѣта и Сената, первый не проявлялъ и не могъ проявлять законодательной иниціативы, а второй проявлялъ ее неоднократно. Если ужъ сожалѣть о томъ, что Сенатъ не имѣлъ права отказывать въ опубликованіи актовъ верховнаго управленія, нарушавшихъ законъ, то надо сожалѣть о большемъ, о томъ, что не было никакихъ прочныхъ формъ законодательства, что было не одно учрежденіе для законодательства, а рядомъ съ Совѣтомъ законодательствовалъ и Комитетъ Министровъ и рядъ другихъ комитетовъ, комиссій, негласныхъ комитетовъ и т. п.; при такихъ условіяхъ разобраться въ томъ, какой указъ послѣдовалъ въ порядкѣ верховнаго управленія, а какой въ порядкѣ законодательномъ, было невозможно, а все законодательство не имѣло прочнаго теченія, носило слишкомъ дробный характеръ. Нужно прибавить, что со времени учрежденія Государственнаго Совѣта 1 января 1810 г. всѣ доклады Сената на Высочайшее имя какъ чисто законодательнаго характера, а также и по толкованію законовъ, представлялись Государю черезъ Государственный Совѣтъ.

Для ближайшаго выясненія примѣненія Сенатомъ своихъ законодательныхъ функцій мы приведемъ рядъ примѣровъ, сгруппировавъ ихъ по извѣстнымъ категоріямъ.

Сенатъ вырабатывалъ и представлялъ на утвержденіе сложные проекты цѣлыхъ учрежденій.

Такъ, имъ разработано учрежденіе объ управленіи Дерптскимъ университетомъ въ 1802 г. [1]), въ 1803 г. разработанъ законъ объ учрежденіи при Виленскомъ университетѣ семинаріи для римско-католическаго духовенства [2]). По представленію Сената

---

[1]) П. С. З., № 20104.
[2]) П. С. З., № 20853.

сохраняется департаментъ упраздненной Комерцъ-коллегіи [1]), возстановляются повѣтовые суды въ уѣздахъ Кіевской губерніи [2]), учреждаются въ Крыму, въ городахъ Симферополѣ и Евпаторіи, два уѣздныхъ суда [3]). 20 января 1816 г. Высочайше утвержденъ докладъ Сената 1 декабря о возстановленіи заштатнаго города Малмыжа въ штатный и о преобразованіи городского управленія города Пинеги. По докладу Сената возстановляется городъ Макарьевъ въ штатный [4]), По докладу Сената образуются изъ губерній: Малороссійской Черниговская и Полтавская, а изъ Бѣлорусской -Могилевская и Витебская, съ назначеніемъ уѣздныхъ городовъ и т. д. [5]), а черезъ два года (1804 г.) утверждены штаты для губерній Черниговской и Полтавской. По докладу Сената Высочайше утверждены штаты для губерній Подольской и Волынской [6]). Сенатъ создаетъ въ законодательномъ порядкѣ рядъ должностей: предсѣдателя гауптмансъ-герихта въ Иллукстѣ Курляндской губерніи мѣстное ходатайство было даже направлено по Высочайшему повелѣнію на разсмотрѣніе Правительствующаго Сената [7]), —второго товарища главнаго судьи въ конторѣ опекунства Новороссійской губерніи [8]). Отъ Сената шли доклады о прибавкѣ въ нѣкоторые нижніе земскіе суды по одной должности засѣдателя отъ дворянства [9]), членовъ въ Курляндской консисторіи [10]), переводчиковъ въ Остзейскихъ губерніяхъ [11]), штатныхъ переводчиковъ по дѣламъ разночинцевъ бѣднаго состоянія [12]) и такъ далѣе.

Сенатъ не только всецѣло завѣдывалъ межевымъ дѣломъ, но и законодательствовалъ въ этой области. Такъ, по его докладу состоялся законъ о порядкѣ размежеванія земель казенныхъ крестьянъ и помѣщичьихъ. Въ 1824 г. по докладу Сената со-

---

[1]) П. С. З., № 20523.
[2]) Тамъ же, 1804 г., № 21440.
[3]) 16 февр. 1811 г. Арх. Гос. Сов., т. IV.
[4]) П. С. З., № 21956.
[5]) 27 февр. 1802 г., П. С. З., № 20162.
[6]) П. С. З., № 21404.
[7]) Тамъ же, № 20301.
[8]) Тамъ же, № 20308.
[9]) Тамъ же, №№ 20717, 21041 и 21319.
[10]) Тамъ же, № 22306.
[11]) Тамъ же, № 22691.
[12]) 1826 г., П. С. З., № 388.

стоялся законъ [1]) о размежеванiи земель въ Пермской губернiи. Это законъ не чисто межевой; тутъ разрѣшаются вопросы о размѣрахъ надѣленiя городовъ и т. п., имѣются и особыя инструкцiи. Въ 1828 г. [2]) утверждается представленiе Сената о необходимости извѣстной инструкцiи землемѣрамъ и сама инструкцiя.

Сенатъ далѣе не только всецѣло завѣдывалъ судебнымъ дѣломъ, но и законодательствовалъ въ этой области; такъ, напримѣръ, по вопросу о порядкѣ совершенiя закладныхъ на имѣнiя въ Лифляндiи и Эстляндiи [3]), Сенатъ присвоивалъ городамъ Курляндiи право приносить жалобы на оберъ-гофгерихтъ. Мы видѣли выше законъ по вопросу о пристанодержательствѣ; такъ, далѣе, по докладу Сената состоялся законъ о бракоразводныхъ дѣлахъ колонистовъ [4]).

Сенатъ въ законодательномъ порядкѣ опредѣляетъ права болгаръ, вышедшихъ изъ Турцiи [5]), повинности съ панцырныхъ бояръ [6]), оставляетъ при прежнихъ податяхъ армянъ въ Грузiи [7]), допускаетъ свободный ходъ серебряной сибирской монеты [8]).

Сенату дается рядъ законодательныхъ порученiй. Такъ, послѣ учрежденiя министерствъ Сенату дается Именной указъ [9]), въ которомъ говорится: „Правительствующему Сенату въ Общемъ всѣхъ департаментовъ собранiи разсмотрѣть, достаточны ли существующiе доселѣ законы противъ лихоимства и по соображенiи подать Намъ мнѣнiе“. По тому же предмету много лѣтъ спустя образуется по Высочайшему повелѣнiю при Общемъ собранiи С.-Петербургскихъ департаментовъ Сената комитетъ изъ 3 сенаторовъ и оберъ-прокурора [10]), Въ 1828 г. [11]) при Сенатѣ образуется комитетъ для „прожектированiя“ правилъ для ревизiи дворянскихъ собранiй и для положительнаго опредѣ-

[1]) П. С. З., № 29772.
[2]) 2 Тамъ же, № 2203.
[3]) Тамъ же, № 20216.
[4]) Тамъ же, № 23339.
[5]) 1802 г., П. С. З., № 20103.
[6]) П. С. З., № 22615.
[7]) Тамъ же, № 29776.
[8]) Тамъ же, № 20351.
[9]) Тамъ же, № 20516.
[10]) 1826 г., П. С. З., № 318.
[11]) 2 П. С. З., 1806 г.

ленія дворянскихъ родовъ. Въ томъ же году [1]) образованъ при Сенатѣ комитетъ для разсмотрѣнія остзейскихъ привилегій. Въ 1823 г. главноуправляющій Грузіи Ермоловъ представляетъ Сенату объ оставленіи въ Грузіи прежнихъ уголовныхъ судовъ; Сенатъ признаетъ это ходатайство правильнымъ и предоставляетъ министру юстиціи испросить на это Высочайшее соизволеніе.

Мы привели примѣры компетенціи и дѣятельности Сената въ области законодательства. Можно возразить, что это была компетенція случайная; но компетенція всѣхъ высшихъ государственныхъ учрежденій того времени была болѣе или менѣе случайная и далеко не строго разграниченная. Въ этомъ заключался одинъ изъ крупныхъ недостатковъ административнаго строя Россіи въ началѣ XIX столѣтія.

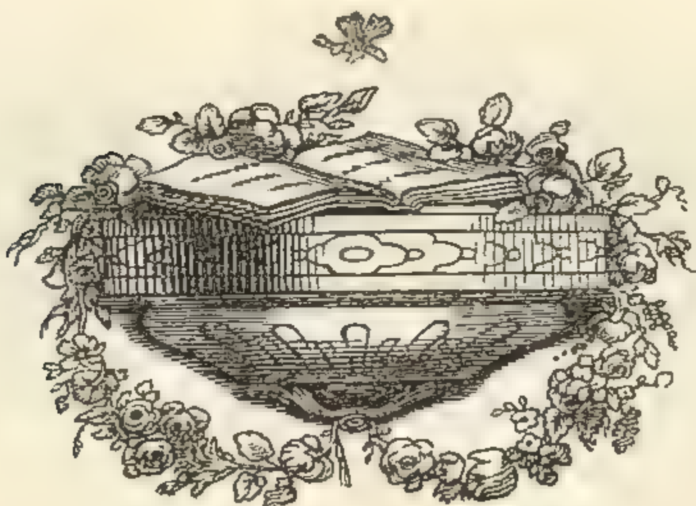
Въ статьѣ 49 Основныхъ законовъ въ изданіи 1832 г. и послѣдующихъ, въ видахъ сохраненія слѣдовъ указа 8 сентября 1802 г., говорилось, что первообразное предначертаніе законовъ составляется или по особому Высочайшему усмотрѣнію и непосредственному повелѣнію, или же пріемлетъ начало свое отъ общаго теченія дѣлъ, когда при разсмотрѣніи оныхъ въ Правительствующемъ Сенатѣ, въ Святѣйшемъ Синодѣ и въ министерствахъ признано будетъ необходимымъ или пояснить и дополнить дѣйствующій законъ или составить новое постановленіе. Въ семъ случаѣ мѣста сіи подносятъ предположенія ихъ установленнымъ порядкомъ на Высочайшее благоусмотрѣніе. Такимъ образомъ по буквѣ закона за Правительствующимъ Сенатомъ сохранялось право законодательной инициативы наряду съ министерствами. Тѣмъ не менѣе законодательная компетенція Сената, идя на убыль, въ началѣ царствованія Николая I замираетъ окончательно и всеподданнѣйшіе доклады Сената исчезаютъ. Ближайшая къ законодательной область толкованія законовъ, конечно, всегда входила въ компетенцію Сената и въ сущности никогда не вымирала окончательно, даже въ царствованіе Императора Николая I. Такъ, въ 1842 г. [2]) возникла необходимость толкованія ст. 136 Учрежденія палатъ государственныхъ имуществъ для выясненія вопроса, могутъ ли эти

---

[1]) П. С. З., № 2202.

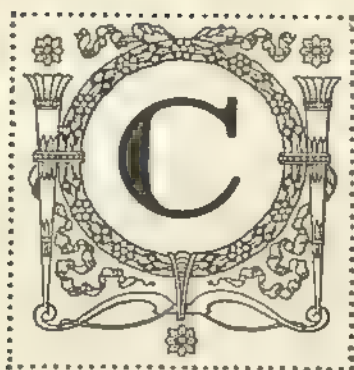
[2]) Арх. Гос. Сов., дѣло Департамента законовъ, № 123.

палаты сами предавать суду чиновниковъ своего вѣдомства. Общее собраніе Сената находило, что объ этомъ онѣ должны входить съ представленіемъ въ губернское правленіе, и вошло съ всеподданнѣйшимъ докладомъ чрезъ Государственный Совѣтъ, мнѣніе Сената было утверждено. Точно такой же всеподданнѣйшій докладъ Сената состоялся въ 1848 г. [1]) по интересному ходатайству чиновника таможеннаго управленія Константинова, требовавшаго за открытіе контрабанды вознагражденія, которое по закону полагается частнымъ лицамъ.



[1]) Арх. Гос. Сов., дѣло Деп. зак. № 88.

IV. Сенатъ, какъ хранилище законовъ.



енатъ—хранилище законовъ,—это излюбленный эпитетъ Сената со временъ Екатерины Второй. Въ слишкомъ краткомъ указѣ 8 сентября 1802 г. о правахъ и преимуществахъ Сената хотя вообще компетенція Сената опредѣлена и неисчерпывающе, все же о функціи Сената, какъ хранилища законовъ, говорится въ нѣсколькихъ статьяхъ. Въ статьѣ 1 сказано: „имѣя себѣ подчиненными всѣ присутственныя мѣста, онъ, какъ хранитель законовъ, печется о повсемѣстномъ наблюденіи правосудія". Такъ какъ о судебныхъ собственно функціяхъ Сената говорится ниже, то здѣсь слово „правосудіе" правильнѣе и понятнѣе для нашего времени замѣнить словомъ „законность",—тогда станетъ ясно, почему фраза начинается со словъ „имѣя себѣ подчиненными всѣ присутственныя мѣста"; если бы изъ Сената думали сдѣлать исключительно высшій судъ, то подчинять ему всѣ мѣста или сохранять такую подчиненность не было основаній.

Какими „каналами", какъ тогда было принято выражаться, должна была проявляться эта власть и вмѣстѣ съ тѣмъ функція Сената?

Она состоитъ прежде всего въ исключительно Сенату принадлежащемъ правѣ распубликованія всѣхъ законовъ. Въ указѣ 8 сентября объ этомъ прямо даже не упомянуто, а лишь статья 5 указываетъ на обязательное исполненіе того условія, при соблюденіи котораго Сенатъ только и могъ выполнять свою функцію по распубликованію законовъ. Въ статьѣ 5 сказано: „Всѣ именные Императорскаго Величества указы, кромѣ подлежащихъ особливой тайнѣ, должны вноситься въ Сенатъ отъ

всѣхъ мѣстъ и лицъ, которымъ оные даны будутъ". Такимъ образомъ Сенатъ, прежде всего и вполнѣ естественно, долженъ быть мѣстомъ храненія, собранія всѣхъ законовъ. Въ то время, когда для законодательства не было ни опредѣленнаго учрежденія, ни опредѣленной формы, собраніе всѣхъ законовъ особенно было важно. Но оно имѣло чрезвычайное значеніе и вообще для обезпеченія за Сенатомъ возможности исполнять другія функціи хранилища законовъ; ему конечно прежде всего надо было знать въ точности всѣ законы, чтобы, во первыхъ, имѣть возможность правильно толковать законы и разъяснять всѣ недоразумѣнія всѣхъ подчиненныхъ мѣстъ и, во вторыхъ, наблюдать за законностью, т. е. за выполненіемъ всѣхъ законовъ и за правильнымъ ихъ примѣненіемъ.

Что касается до этихъ функцій Сената, то о надзорѣ за законностью говорится въ первой статьѣ, а о функціи толкованія (не распространительнаго) въ статьѣ 7-й указа 8 сентября. Здѣсь сказано: „Всѣ коллегіи (въ виду одновременнаго изданія Учрежденія министерствъ можно было бы сказать прямо министерства), начальники губерній и мѣста, непосредственно отъ Сената зависящія, во всѣхъ сомнѣніяхъ и затрудненіяхъ, также обо всемъ, уваженіе заслуживающемъ, по дѣламъ, разсмотрѣнію Сената подлежащимъ, должны относиться къ нему рапортами и доношеніями"....

Можно сказать, что въ указанныхъ выше предѣлахъ функціи и задачи Сената, какъ „хранилища закона", сохранились чрезъ все XIX столѣтіе, хотя бы по буквѣ закона, хотя бы въ идеѣ. Даже противники Сената не рѣшались потрясти и разрушить эту глубоко вкоренившуюся въ русскомъ народѣ съ Петра Великаго идею, что есть гдѣ то высоко въ столицѣ, выше всѣхъ мѣстъ въ Имперіи стоящее коллегіальное учрежденіе, которое всякое нарушеніе закона можетъ отмѣнить, всякую неправду пресѣчь. Идея хранилища закона есть несомнѣнно центральное, основное начало Сената среди другихъ государственныхъ учрежденій и въ умахъ русскаго народа, идея не умирающая, и она доказала свою живучесть, свою способность развиваться во второй половинѣ XIX столѣтія, начиная съ конца 60-хъ годовъ. Но несомнѣнно, что въ выполненіи этой функціи Сенатъ во все XIX столѣтіе и, конечно, въ первой половинѣ его встрѣчалъ тяжелыя препятствія и, какъ это ни

Божiею Милостiю
Мы Николай Первый,
Императоръ и Самодержецъ
Всероссiйскiй,

и прочая, и прочая, и прочая.

Въ самомъ началѣ Цар-
ствованiя Нашего, признавъ
необходимымъ привести оте-
чественные Наши законы въ
ясность и твердый порядокъ,
повелѣли Мы прежде всего
собрать и издать ихъ въ

Слушано въ Общ. Сен. Собранiи 3 Февраля 1833.
Въ Департаментѣ 3го Февраля

Манифестъ 31-го января 1833 г. объ изданiи Свода Законовъ Россiйской Имперiи.

(Первая страница).

странно, даже въ самомъ простомъ, въ томъ, чтобы ему доставляли Высочайшіе указы; а вѣдь это доставленіе имѣло, въ то время крайней неупорядоченности въ области законодательства, громадное значеніе. Мы видѣли, что законы отмѣнялись простыми рескриптами и отмѣнялись не отдѣльныя статьи. Рескрипты и указы оставались въ дѣлахъ, а Сенатъ обязанъ былъ и самъ ихъ примѣнять и требовать исполненія ихъ отъ другихъ. Не помогло даже и Полное Собраніе Законовъ, въ которое Сперанскій по собственному усмотрѣнію не внесъ многихъ указовъ, даже собственно до Сената относящихся, какъ свидѣтельствуетъ цѣлая тетрадь [1]) въ дѣлѣ Комитета предсѣдателей, въ коей списаны эти невнесенные указы.

Д. П. Трощинскій смотрѣлъ на дѣло иначе и въ качествѣ генералъ-прокурора въ 1815 г. предложилъ Сенату, со ссылкой на § 5 указа 8 сентября, напомнить о присылкѣ указовъ. Оказалось, что не только министры, но даже губернаторы забывали объ исполненіи этого Высочайшаго повелѣнія. Сенатъ согласился съ Трощинскимъ и въ рѣшительномъ указѣ предписалъ всѣмъ мѣстамъ доставлять себѣ всѣ Высочайшіе указы [2]). Даже препровожденіе указовъ чрезъ министра юстиціи видимо не достигало назначенія. 11 декабря 1839 г. послѣдовалъ Именной указъ о томъ, чтобы подносимые къ подписанію Его Императорскаго Величества министромъ статсъ-секретаремъ Царства Польскаго указы препровождались бы не къ министру юстиціи, а прямо въ Сенатъ [3]).

Сенатъ не только самъ хранилъ законы, но предписалъ въ 1804 г. [4]) всѣмъ губернскимъ правленіямъ имѣть особыя книги для записыванія законовъ.

Положеніе Сената, какъ хранилища законовъ, не измѣнилось и по Своду законовъ 1832 г. Въ Основныхъ законахъ говорилось съ тѣхъ поръ (ст. 56). „Общее храненіе законовъ полагается въ Правительствующемъ Сенатѣ. Посему всѣ законы, хотя бы они содержались въ именныхъ повелѣніяхъ, данныхъ особенно какому либу лицу или мѣсту, должны быть отъ тѣхъ мѣстъ и лицъ вносимы въ спискахъ въ Правительствующій Сенатъ. Изъ сего собственно исключаются Высочайшіе указы, подлежащіе особливой тайнѣ“. Въ слѣдующей статьѣ (57) гово-

---

[1]) Арх. Гос. Сов., дѣло Ком. предсѣд., бывш. въ 1810 и 1811 г.г., №№ 9 и 10, т. V.
[2]) П. С. З., № 25758.
[3]) 2 П. С. З., № 12964-а, дополн. къ XV т.
[4]) П. С. З., № 21287.

рилось: „Законы общіе, содержащіе въ себѣ новое правило или поясненіе, дополненіе, либо отмѣну прежнихъ законовъ, обнародываются во всеобщее извѣстіе Правительствующимъ Сенатомъ“, а въ примѣчаніи говорилось „что министры сами собою не приводятъ въ дѣйствіе никакого новаго закона, не предъявивъ его въ спискѣ Правительствующему Сенату и не получивъ отъ него указа для дальнѣйшихъ распоряженій“.

16 февраля 1838 г. [1]) были Высочайше утверждены правила обнародованія печатными собраніями и листами узаконеній и распоряженій правительства. Здѣсь была сдѣлана попытка въ очень неопредѣленныхъ и неточныхъ выраженіяхъ провести различіе между офиціальными и неофиціальными изданіями и между прочимъ (§ 3) говорилось: „Всѣ вообще собранія законовъ и распоряженій правительственныхъ, а равно всѣ объявленія должностныхъ мѣстъ и лицъ, печатаемыя при Правительствующемъ Сенатѣ и наконецъ всѣ статьи въ Сенатскія вѣдомости входящія, суть изданія офиціальныя“. Но въ то же время въ § 18 и другихъ тѣхъ же правилъ проводится и еще новое различіе между постановленіями общими и особенными. Первыя это тѣ, которыя объявляются сенатскими указами или предъявляются Сенату предварительно исполненія. Особенныя постановленія, по разнымъ отдѣльнымъ частямъ управленія издаваемыя и по существу своему не требующія ни указовъ сенатскихъ для исполненія, ни предъявленія Сенату, хотя бы они исходили отъ Высочайшей власти, не входятъ въ сенатскія извѣстія. Эти постановленія, удерживая, однако, силу офиціальныхъ, печатаются отдѣльными министерствами въ своихъ офиціальныхъ изданіяхъ.

Всѣ эти различенія, однако, не устраняли обязательности обнародованія Сенатомъ Высочайше утверждаемыхъ законодательныхъ постановленій, разсмотрѣнныхъ въ образованныхъ въ то время Военномъ и Адмиралтействъ совѣтахъ. Мы уже говорили выше, въ отдѣлѣ III (о законодательной власти Сената), о невозможности для Сената хотя бы по формальнымъ основаніямъ отказать въ распубликованіи Высочайше утвержденнаго акта верховнаго управленія, нарушающаго законъ. Возможности этой фактически не было, несмотря на появленіе Основныхъ

[1]) 2 П. С. З., т. XIII.

Сенатъ не оставитъ учи-
нить къ исполненію сего
всѣ нужныя распоряже-
нія. — Данъ въ Санктпе-
тербургѣ въ 31.й день Генва-
ря въ лѣто отъ Рождест-
ва Христова 1833; царст-
вованія же Нашего въ
осьмое.

Николай.

Председатель Государственнаго Совѣта
Князь В. Кочубей.

Получ: 1 Февраля 1833.

Манифестъ 31-го января 1833 г. объ изданіи Свода Законовъ Россійской Имперіи.

(Послѣдняя страница).

Законовъ, ибо даже для послѣднихъ не было установлено особаго порядка измѣненія, а ограниченіе относительно невозможности измѣнять законы словесными Высочайшими повелѣніями (ст. 55 Осн. Зак.) не исполнялось, какъ это и было установлено при изданіи закона 6 іюня 1905 г. объ устраненіи отступленій въ порядкѣ изданія законовъ.

Едва-ли однако могутъ быть сомнѣнія въ важности, для установленія законности, правила, въ силу коего только обнародованныя указами Сената постановленія должны были считаться закономъ. При полномъ отсутствіи въ то время юридическаго образованія въ странѣ, должностныя мѣста и лица имѣли бы въ этомъ очевидный внѣшній признакъ для различенія закона отъ административнаго распоряженія. А о подзаконности административныхъ распоряженій всѣхъ мѣстъ и лицъ, начиная съ министровъ, Сенатъ заботился неуклонно и, продолжая, какъ увидимъ ниже, долгое время быть центромъ единенія въ управленіи, дѣйствительно принуждалъ администрацію къ соблюденію законовъ.

Сенатскіе указы, разъясняющіе законы, понуждающіе къ исполненію, наполняютъ Первое Полное Собраніе Законовъ. Въ началѣ XIX ст. нерѣдко встрѣчаются также указы, „опубликовывающіе“ мѣста и лица, неправильно примѣняющія законы. „Опубликовать“ значило объявить отъ имени Сената публичный выговоръ, съ припечатаніемъ такового въ сенатскихъ изданіяхъ, и Сенатъ „опубликовывалъ“ губернаторовъ, губернскія административныя и судебныя мѣста.

Нельзя не отдать должнаго серьезнымъ заслугамъ Сената по водворенію законности въ государственномъ строѣ. При полномъ отсутствіи юридическаго образованія въ странѣ, какъ только что сказано, сенатскіе указы являлись образцами юридическаго мышленія, юридическаго толкованія и сопоставленія законовъ; они воспитывали, обучали законамъ и законности всѣхъ должностныхъ лицъ въ странѣ. Будущіе министры юстиціи учились въ Сенатѣ, какъ это откровенно сознается въ своихъ воспоминаніяхъ И. И. Дмитріевъ; при Сенатѣ какъ извѣстно была школа „юнкеровъ“ по гражданской части, въ канцелярію Сената командировались будущіе военные аудиторы, чтобы научиться юридическому мышленію [1]).

---

[1]) П. С. З., № 23850.

Авторитетъ Сената въ этомъ отношеніи былъ такъ великъ и безспоренъ въ глазахъ всѣхъ, что статья указа 8 сентября (7), чтобы въ случаяхъ сомнѣній въ законѣ всѣ должностныя мѣста и лица обращались къ Сенату за разъясненіями, дѣйствительно исполнялась. Монархи показывали примѣръ, издавая Всемилостивѣйшіе манифесты и включая въ нихъ указаніе, что разъясненіе манифеста принадлежитъ Сенату [1]). Министры о толкованіи манифестовъ входили съ представленіями въ Сенатъ; такъ напримѣръ объ освобожденіи таможенныхъ чиновниковъ отъ взысканія въ силу Манифеста 2 апрѣля 1801 г. за недоборъ пошлины входили въ Сенатъ съ представленіемъ два министра: Державинъ и Румянцевъ [2]).

По представленіямъ министровъ уже тогда давались Сенатомъ циркулярные разъясняющіе указы. Такъ, напримѣръ, по представленію министра финансовъ Сенатъ разъяснилъ всѣмъ казеннымъ палатамъ, какъ высчитывать одинъ процентъ съ прибыли отъ питейныхъ сборовъ въ пользу городовъ [3]). По представленію министра юстиціи Сенатъ распространилъ дѣйствіе Высочайшаго повелѣнія, даннаго одной Адмиралтействъ-коллегіи на всѣ другія присутственныя мѣста (относительно пріема дворянъ на службу). Циркулярныя разъясненія по представленіямъ министра финансовъ очень часты [4]). По представленію министра юстиціи Сенатъ разъясняетъ отношенія губернскихъ прокуроровъ къ губернскимъ правленіямъ [5]). По представленію министра комерціи послѣдовало разъясненіе Сената относительно паспортовъ служащихъ Американской компаніи [6]). Сенатскіе указы иногда имѣли своимъ предметомъ нормировку цѣлой обширной отрасли управленія, напримѣръ отчетности [7]). По представленію Адмиралтействъ-коллегіи [8]) Сенатъ разъясняетъ, слѣдуетъ ли производить жалованье служащимъ, когда послѣдніе сдаютъ должность. По представленію двухъ министровъ: внутреннихъ дѣлъ и финансовъ Сенатъ разъясняетъ губернскимъ начальствамъ, что безъ дозволенія Сената

---

[1]) П. С. З., № 19949 и др.
[2]) П. С. З., № 20688.
[3]) П. С. З., № 20810.
[4]) П. С. З., №№ 21180, 21188, 28258 и др.
[5]) П. С. З., № 21189.
[6]) П. С. З., № 21705.
[7]) По представленію государственнаго контролера, П. С. З., № 29242.
[8]) П. С. З., 1825 г. № 30316.

они не имѣютъ права взыскивать пени съ уѣздныхъ предводителей дворянства. 22 декабря 1825 г. Сенатъ, по представленію Адмиралтействъ-коллегіи, разъясняетъ ей въ положительномъ смыслѣ вопросъ о томъ, распространяется ли на морское вѣдомство указъ 27 августа 1808 г., данный военно-сухопутному вѣдомству о взысканіи штрафа съ чиновниковъ за непредставленіе остаточныхъ отъ порученій денегъ [1]). Сенатъ и безъ представленій министровъ выступаетъ уже въ то время съ циркулярными разъясненіями, такъ напримѣръ по вопросу о томъ, какъ слѣдуетъ поступать при пріемѣ доносовъ о лихвенныхъ процентахъ [2]).

Когда Сенатъ изъ дѣлъ усматриваетъ, что какое-либо высшее учрежденіе нарушило законъ, то, помимо другихъ мѣръ, онъ входитъ съ всеподданнѣйшимъ докладомъ, такъ онъ поступилъ, напримѣръ, относительно покупокъ морскимъ вѣдомствомъ муки на сумму свыше 10.000 р. [3]), безъ испрошенія разрѣшенія Сената, и учрежденіе получило Высочайшій выговоръ [4]). Мы не останавливаемся на громадномъ числѣ представленій мѣстныхъ органовъ о разъясненіи имъ закона, на разъясненіи этимъ органамъ по собственному почину Сената допущенныхъ отступленій отъ закона, на частомъ опубликованіи губернскихъ мѣстъ, такъ какъ это входитъ въ отдѣлъ о надзорѣ Сената за законностью управленія на мѣстахъ.

Однако необходимо сдѣлать оговорку, что дѣятельность Сената въ это время по разъясненію законовъ и по надзору за законностью еще очень тѣсно, почти неразрывно сплетается съ функціями Сената по управленію и поэтому въ слѣдующемъ отдѣлѣ о дѣятельности Сената по управленію, выясняя участіе Сената въ управленіи отдѣльными частями, мы попутно остановимся на вопросѣ, въ какой мѣрѣ данное распоряженіе Сената есть распоряженіе начальства или органа надзора за законностью.



[1]) 2 П. С. З., № 10.
[2]) П. С. З., № 26789.
[3]) П. С. З., № 17906.
[4]) П. С. З., № 21480.

V. Кругъ вѣдомства Сената въ области управленія (власть исполнительная).



За первыя девять лѣтъ царствованія Императора Александра I опредѣленія въ законѣ компетенціи Сената въ области управленія мѣнялись неоднократно. При учрежденіи Непремѣннаго Совѣта въ 1801 г. въ наказѣ этому Совѣту говорилось, что вся власть исполнительная принадлежитъ Сенату; по Манифесту 8 сентября 1802 г., по Манифесту 1810 г. о раздѣленіи государственныхъ властей и наконецъ по Учрежденію министерствъ 1811 г. власть исполнительная повидимому передана цѣликомъ министерствамъ и подчиненнымъ имъ мѣстамъ. И несмотря на эти законодательныя измѣненія совершенно несомнѣнно, что Сенатъ во всю первую четверть XIX столѣтія продолжалъ управлять, что его власть исполнительная была очень велика. Оспаривающіе этотъ совершенно несомнѣнный фактъ рѣшаются даже утверждать, что Сенатъ въ XIX столѣтіи пересталъ быть инстанціею въ дѣлахъ управленія; но такое заявленіе обнаруживаетъ въ авторахъ совершенное незнакомство не только съ Полнымъ Собраніемъ Законовъ, но даже со Сводомъ законовъ 1832 г. т. е. того времени, когда уже власть исполнительная Сената совсѣмъ угасала. И здѣсь, въ этомъ сводѣ [1]) послѣ подробнаго перечисленія отдѣльныхъ видовъ компетенціи Сената говорится: „сверхъ сего вносятся на уваженіе Перваго департамента всѣ вообще дѣла управленія, производимыя въ министерствахъ, когда они принадлежатъ къ числу означенныхъ въ общемъ наказѣ министерскомъ или когда на основаніи частныхъ уставовъ, учре-

[1]) Т. I Учр. Госуд., ст. 281.

жденій и положеній оныя не могутъ быть приведены къ окончанію ими иначе какъ съ разрѣшенія или чрезъ посредство Правительствующаго Сената". Кажется ясно, что Сенатъ инстанція. Не только Государственный Совѣтъ, но и Комитетъ Министровъ не были въ такой мѣрѣ инстанціями какъ Сенатъ, ибо оба первыя указанныя учрежденія были въ особенности въ началѣ не чѣмъ инымъ, какъ формами всеподданнѣйшаго доклада, учрежденіями совѣщательными, не имѣющими никакого рѣшительнаго голоса. Въ какой мѣрѣ Сенатъ въ громадномъ числѣ случаевъ являлся инстанціею, показываетъ нагляднѣе слѣдующее за симъ обозрѣніе отдѣльныхъ видовъ компетенціи Сената въ области управленія. Но не потому только за Сенатомъ осталась власть исполнительная, что по ряду дѣлъ Сенатъ былъ „инстанціей" для министерствъ: было и другое, не менѣе важное основаніе для сохраненія за Сенатомъ въ значительной степени власти исполнительной. И это основаніе состоитъ въ томъ, что всѣ указанныя выше законоположенія ни въ какой мѣрѣ не коснулись основного положенія о правахъ Сената въ области управленія, положенія, установленнаго и Петромъ и въ особенности Екатериной II, въ силу котораго всѣ административныя, какъ и судебныя, мѣста въ Имперіи подчинены Сенату непосредственно. Но надо сказать болѣе, что если въ законѣ въ сущности никогда не колебалось положеніе о подчиненіи Сенату всѣхъ мѣстъ управленія, то въ томъ же законѣ долгое время весьма не точно опредѣлялось, какіе же органы мѣстные подчинены министерствамъ, для какого министерства какой органъ на мѣстѣ является вѣдомственнымъ органомъ. Законодательными актами 1802—1811 г.г. въ сущности въ вѣдѣніе министерствъ передавались части управленія, но не органы. О подчиненіи министерствамъ говорилось только въ отношеніи департаментовъ, коллегій и экспедицій, а въ отношеніи мѣстныхъ органовъ было избрано слово „относятся", т. е. что мѣстные органы по такимъ то частямъ относятся къ такимъ то министерствамъ. Правда, въ Учрежденіи Министерства финансовъ 1802 г. (ст. 9) говорилось, что вѣдѣнію и распоряженію министра финансовъ ввѣрены казенныя палаты но тутъ же оговаривалось, по какимъ частямъ они ввѣрены. Въ значительной мѣрѣ казенныя палаты не были подчинены и не подчинялись министру финансовъ. Но во всякомъ случаѣ это подчиненіе было частичное; главные органы мѣстнаго упра-

вленія не были всесторонне подчинены ни одному изъ министерствъ, Сенату же они были подчинены и именно всецѣло, во всемъ объемѣ ихъ компетенціи и непосредственно, какъ прямому и непосредственному начальству. Это уже одно объясняетъ, почему Сенатъ и безъ всякихъ соотвѣтственныхъ законодательныхъ опредѣленій, а потомъ и вопреки имъ, долгое время продолжалъ оставаться центромъ единенія всего управленія, источникомъ всѣхъ общихъ распоряженій по управленію страной. Но кромѣ того и въ отношеніи отдѣльныхъ министерствъ вполнѣ понятно, что они не могли управлять, не имѣя своихъ вѣдомственныхъ органовъ на мѣстахъ, и вынуждены были обращаться къ Сенату за содѣйствіемъ и по этой причинѣ. Продолжалось это первыя тридцать лѣтъ XIX столѣтія и министерствамъ только постепенно и не путемъ общаго измѣненія компетенціи и власти Сената, а путемъ частичныхъ измѣненій въ законодательствѣ и главнымъ образомъ административныхъ распоряженій удалось добиться полнаго фактическаго подчиненія себѣ мѣстныхъ органовъ и такимъ образомъ избавиться отъ необходимости обращаться къ содѣйствію Сената. Этотъ процессъ постепеннаго подчиненія мѣстныхъ органовъ въ такой степени интересенъ и важенъ для выясненія предѣловъ компетенціи Сената въ области управленія, что прежде чѣмъ перейти къ обозрѣнію отдѣльныхъ видовъ исполнительной власти Сената, необходимо остановиться на его изученіи.

Первое время мѣстные органы (губернаторы и друг.) не желали доставлять въ министерства даже свѣдѣній по частямъ, подвѣдомымъ послѣднимъ, и въ 1803 г. Сенату жалуются послѣдовательно сначала министръ внутреннихъ дѣлъ, потомъ финансовъ и Сенатъ указами [1]), предписываетъ исполнять требованія министровъ. Указами Сената какъ бы разрушается прежній строй и создается дополнительное къ Учрежденію министерствъ законодательство. Въ 1805 г. министръ финансовъ жалуется Сенату, что Воронежская казенная палата не только въ переселеніи, но и въ надѣленіи землею крестьянъ поступаетъ неединообразно и противно собственнымъ положеніямъ, Сенатъ даетъ общее предписаніе всѣмъ казеннымъ палатамъ [2]). Въ слѣдующемъ году министръ

---

[1]) П. С. З., №№ 21372 и 21374.
[2]) П. С. З., № 21927.

финансовъ проситъ предписать казеннымъ палатамъ, чтобы они требовали особыя вѣдомости отъ оберъ-форстмейстеровъ [1]). Въ томъ же году и тотъ же министръ проситъ Сенатъ о предписанiи казеннымъ палатамъ, чтобы онѣ не разсылали губернскихъ казначеевъ для развозки денегъ [2]). Положенiе мало измѣняется и въ 1822 г. [3]); министръ финансовъ жалуется на медленность казенной палаты въ исполненiи сенатскаго указа, состоявшагося по его же, министра финансовъ, представленiю (о спорныхъ земляхъ). Сенатъ дѣлаетъ выговоръ палатѣ. Въ 1817 г. [4]) министръ финансовъ жалуется на казенную палату, которая съ разрѣшенiя губернатора дозволяла вывозить вино заграницу. Въ 1818 г. [5]) Сенатъ разъясняетъ, что на дѣйствiя казенныхъ палатъ по питейнымъ откупамъ надо приносить жалобу министру финансовъ. Въ 1822 г. [6]) по представленiю того же министра финансовъ Сенатъ предписываетъ всѣмъ присутственнымъ мѣстамъ и главнымъ управленiямъ, чтобы о всѣхъ налагаемыхъ штрафахъ сообщали въ казенныя палаты.

Только черезъ Комитетъ Министровъ удается министру финансовъ въ 1809 г. добиться того, чтобы казенныя палаты отпускали казенныя деньги не иначе, какъ по ассигновкамъ министерства [7]), но и это не достигаетъ цѣли; министру опять приходится обращаться къ Сенату въ 1811 г. и послѣднiй предписываетъ губернаторамъ исполнять это положенiе [8]).

И другiе министры вынуждены обращаться къ Сенату за содѣйствiемъ, чтобы заставить мѣстные органы исполнять ихъ предписанiя; такъ по представленiю государственнаго казначея въ 1810 г. [9]) Сенатъ разъясняетъ Олонецкой казенной палатѣ ея обязанности по отчетности. Такъ, далѣе, по рапорту Совѣта путей сообщенiя о затрудненiяхъ, встрѣчаемыхъ на мѣстахъ, Сенатъ посылаетъ въ 1820 г. указы нѣсколькимъ губернаторамъ [10]). По представленiю министра юстицiи Сенатъ даетъ

[1]) П. С. З., № 22037.
[2]) П. С. З., № 22105.
[3]) П. С. З., № 29023.
[4]) П. С. З., № 26993.
[5]) П. С. З., № 27784.
[6]) П. С. З., № 20269.
[7]) П. С. З., № 23681.
[8]) П. С. З., № 24646.
[9]) П. С. З., № 24136.
[10]) П. С. З., № 28143.

предписаніе всѣмъ губернскимъ правленіямъ и казеннымъ палатамъ, чтобы они исполняли предписаніе министра относительно ревизіи суммъ приказовъ общественнаго призрѣнія [1]). Сенату приходилось и уѣздныя учрежденія принуждать къ подчиненію губернскимъ. Государственный казначей уже испросилъ указъ Сената, чтобы понудить казенныя палаты присылать ему къ сроку счетныя вѣдомости. Но казенныя палаты не присылаютъ и оправдываются тѣмъ, что губернскіе и уѣздные казначеи запаздываютъ. Сенатъ [2]) посылаетъ указы губернаторамъ и губернскимъ правленіямъ. По представленію министра финансовъ въ 1818 г. [3]) Сенатъ посылаетъ указы губернскимъ правленіямъ о неослабномъ взысканіи недоимокъ по солянымъ и питейнымъ сборамъ.

Но конечно стремленіе къ подчиненію и при томъ непосредственному мѣстной администраціи не удовлетворялось помощью Сената; центральныя учрежденія обращались къ мѣстнымъ съ непосредственными предписаніями, но это встрѣтило неодобреніе Императора Александра I [4]). Въ указѣ 1816 г. сказано: „При обозрѣніи Мною нѣкоторыхъ внутреннихъ губерній государства доведено до свѣдѣнія Моего, что: 1) директоры министерскихъ департаментовъ присвоили себѣ право требовать объясненій отъ гражданскихъ губернаторовъ и дѣлать замѣчанія, чего не предоставлено имъ учрежденіемъ министерствъ и что противно намѣренію Моему и оскорбительно званію начальниковъ губерній". Но, правда, тутъ же начинается походъ и противъ выговоровъ, дѣлаемыхъ губернаторамъ Сенатомъ, и предписывается министру юстиціи доносить о такихъ выговорахъ Комитету Министровъ. Понятно, что пока, при такомъ взглядѣ на мѣстныя учрежденія, министръ финансовъ вынужденъ, для приведенія отчетности въ казенныхъ палатахъ въ порядокъ, испрашивать у Сената въ томъ же 1816 г. [5]) разрѣшенія на посылку въ палаты съ особенно запущеннымъ счетоводствомъ опытныхъ и надежныхъ чиновниковъ для наученія служащихъ и приведенія счетовъ въ порядокъ съ обращеніемъ расходовъ на кредиты чрезвычай-

[1]) П. С. З., 1819 г., № 27865.
[2]) П. С. З., 1811 г. № 24750.
[3]) П. С. З., № 27337.
[4]) Выс. указъ Ком. Мин. 30 окт. 1816 г., П. С. З., № 26493.
[5]) П. С. З., № 26067.

ныхъ суммъ. Сенатъ согласился. Конечно это шагъ къ подчиненію, но при содѣйствіи Сената. Министръ внутреннихъ дѣлъ пошелъ другимъ путемъ: 1 мая 1823 г. [1]), онъ испросилъ себѣ чрезъ Комитетъ Министровъ право прибавлять по одному секретарю въ губернскія правленія, которыя обременены дѣломъ.

Но уже въ началѣ царствованія Императора Николая I положеніе Сената вообще и спеціально въ области управленія оказывается кореннымъ образомъ потрясеннымъ. Благодаря частымъ отъѣздамъ изъ столицы Императора Александра I, на время которыхъ все высшее управленіе препоручалось Комитету Министровъ, фактически (не юридически) власть послѣдняго выросла непомѣрно, а при содѣйствіи Комитета Министровъ подчиненіе мѣстныхъ органовъ центральнымъ, опять таки фактическое, а не юридическое, было достигнуто. И какъ начало дѣятельности министровъ ознаменовалось тѣмъ, что имъ пришлось обращаться къ содѣйствію Сената даже для того, чтобы получать свѣдѣнія отъ мѣстныхъ органовъ по частямъ, ввѣреннымъ ихъ управленію, такъ теперь, когда власть центральная окрѣпла, по мнѣнію министерствъ представлялось излишнимъ, чтобы мѣстные органы представляли вѣдомости и свѣдѣнія въ Сенатъ, достаточно и того, что таковыя представляются въ министерства. И начатъ походъ въ этомъ направленіи тѣмъ же министромъ финансовъ. 3 ноября 1830 года [2]) Сенатъ, по представленію министра финансовъ, отмѣняетъ представленіе въ Сенатъ казенными палатами и экспедиціями ежемѣсячныхъ вѣдомостей о приходѣ, расходѣ и остаткѣ соли по губерніямъ. 1 августа 1833 года [3]) Сенатъ, по представленію министра финансовъ, въ видахъ облегченія казенныхъ палатъ, освобождаетъ ихъ отъ представленія себѣ ежемѣсячныхъ вѣдомостей объ откупныхъ недоимкахъ, руководствуясь тѣмъ, что такія же вѣдомости поступаютъ въ Министерство финансовъ и ихъ можно всегда оттуда потребовать. Въ 1835 г. въ этомъ отношеніи министры предприняли уже движеніе сообща и министръ юстиціи предложилъ на обсужденіе Сената сообщеніе министровъ военнаго, финансовъ и внутреннихъ дѣлъ о томъ, что сими министерствами получается рядъ срочныхъ вѣдомостей (слѣ-

[1]) П. С. З., № 29446.
[2]) 2 П. С. З., № 4065.
[3]) 2 П. С. З., № 6368.

дуетъ длинный перечень вѣдомостей) и такія же вѣдомости посылаются одновременно и въ Сенатъ. Поэтому не благоугодно ли отмѣнить доставленіе этихъ вѣдомостей въ Сенатъ. Сенатъ видимо и самъ чувствовалъ, насколько здѣсь фактически разрушается его вліяніе на управленіе и указъ его, въ отступленіе отъ обычнаго порядка, лишенъ всякой мотивировки. Перечисливъ какія вѣдомости поступаютъ въ двухъ экземплярахъ, онъ ограничивается однимъ словомъ „то за симъ Правительствующій Сенатъ признаетъ ненужнымъ доставленіе въ оный помянутыхъ вѣдомостей" [1]). Въ слѣдующемъ 1836 г. [2]), отмѣняя (собственно Высочайше утвержденное мнѣніе Государственнаго Совѣта по докладу Сената) присылку казенными палатами ежемѣсячныхъ вѣдомостей о наличныхъ суммахъ, Сенатъ нашелъ „что при настоящемъ образованіи министерскихъ управленій и устройствѣ отчетности присылка таковыхъ донесеній составляетъ одну лишь напрасную переписку и формальность". Въ 1841 г. уже сдѣланъ шагъ дальше и безъ всякаго участія Сената [3]) по Высочайше утвержденному положенію Комитета Министровъ отмѣняется присылка въ Сенатъ губернскими начальствами книгъ о подорожныхъ сборахъ.

Положеніе Сената въ области управленія оказывается поколебленнымъ уже въ самомъ началѣ царствованія Николая I. Еще въ 1826 году [4]) Комитету Министровъ по представленію министра юстиціи самому приходится предписывать губернскимъ правленіямъ, чтобы они въ трехмѣсячный срокъ исполнили неприведенные ими въ исполненіе указы Сената, а Императоръ Николай I, утверждая положеніе Комитета Министровъ, отъ себя прибавилъ, чтобы предупредить Курское губернское правленіе (накопившее 660 неисполненныхъ указовъ), что если оно не исправится, то будетъ отдано подъ судъ. Дошло до того, что губернскій прокуроръ донесъ непосредственно Императору Николаю I, что у него въ губернскомъ замкѣ неправильно содержатся колодники. Министръ внутреннихъ дѣлъ, произведя по этому поводу разслѣдованіе, вошелъ затѣмъ съ надлежащимъ представленіемъ въ Комитетъ Министровъ, вслѣд-

---

[1]) 2 П. С. З., № 8667.
[2]) 2 П. С. З., № 8744.
[3]) 2 П. С. З., № 14348.
[4]) 2 П. С. З., № 229.

ствіе котораго были назначены взысканія и только потомъ сообщено о нихъ Сенату. Надзоръ и власть Сената ослаблена. Это достигнуто, но взамѣнъ, какъ показываетъ приведенный примѣръ, дѣйствительнаго надзора не установлено.

Далѣе, и власть Сената по „опубликованію“ губернаторовъ нуждалась, по мнѣнію Императора Николая I, въ сокращеніи. Уже въ 1827 году [1]), по поводу выговора, сдѣланнаго Сенатомъ саратовскому гражданскому губернатору кн. Голицыну, Императоръ Николай I на положеніе Комитета Министровъ, склонившагося къ тому, чтобы оставить безъ послѣдствій жалобу Голицына, положилъ резолюцію: „впредь Сенату никакихъ выговоровъ губернаторамъ не объявлять, иначе, какъ представляя на Мое разрѣшеніе“. Въ 1831 году [2]) Сенату былъ объявленъ Именной Высочайшій указъ, въ которомъ подробно устанавливался порядокъ выговоровъ и опубликованія губернскихъ мѣстъ, и Сенату безъ испрошенія разрѣшенія дозволялось только ставить на видъ и дѣлать замѣчанія, безъ внесенія въ формулярный списокъ.

2 января 1845 года [3]) было Высочайше утверждено Учрежденіе губернскихъ правленій. Здѣсь было сказано, что губернскія правленія подчинены непосредственно Правительствующему Сенату и состоятъ въ вѣдомствѣ Министерства внутреннихъ дѣлъ. Такимъ образомъ была окончательно достигнута цѣль, къ которой такъ долго стремились: Министерство внутреннихъ дѣлъ получило свой вѣдомственный органъ. Но еще раньше въ Именномъ указѣ 30 августа 1834 года [4]), говорилось объ отпускѣ суммы для улучшенія губернскихъ штатовъ вѣдомства Министерства юстиціи и Министерства внутреннихъ дѣлъ.

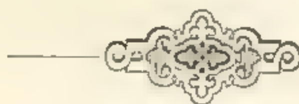
Но и значеніе и степень непосредственнаго подчиненія губернскихъ учрежденій Сенату, о чемъ говорилось въ Учрежденіи 1845 г., скоро получили полное разъясненіе. И въ Учрежденіи для управленія Закавказскимъ краемъ, утвержденномъ въ 1840 году [5]), было тоже сказано, что Совѣтъ главнаго управленія въ дѣйствіяхъ своихъ непосредственно подчиненъ Сенату, но

---

[1]) 2 П. С. З., № 1656.
[2]) 2 П. С. З., № 4698.
[3]) 2 П. С. З., № 18580.
[4]) 2 П. С. З., № 7369.
[5]) 2 П. С. З., № 12368.

когда въ 1849 году [1]) коллежскій секретарь Добрылевъ принесъ Первому департаменту Сената жалобу на неправильное удаленіе его изъ Закавказскаго края, и Сенатъ только затребовалъ свѣдѣнія, то ему объявленъ былъ министромъ юстиціи Именной указъ, въ которомъ, послѣ ссылокъ на право намѣстника высылать, было сказано: „Поэтому Государь Императоръ изволилъ удивляться, что Правительствующій Сенатъ не только рѣшился принять жалобу Добрылева на намѣстника кавказскаго за неправильное удаленіе изъ края, но даже далъ этой жалобѣ движеніе. Его Императорское Величество изволилъ мнѣ поручить предложить Правительствующему Сенату дабы жалоба Добрылева была оставлена безъ всякаго движенія, и чтобы Сенатъ впредь не только не входилъ, но даже вовсе не принималъ къ своему разсмотрѣнію, а оставлялъ безъ всякаго движенія всѣ жалобы, какія только будутъ поступать въ оный на неправильное удаленіе изъ Закавказскаго края разныхъ лицъ по власти, главному начальнику предоставленной".

Потерявъ совершенно власть надъ органами мѣстнаго управленія, Сенатъ, вмѣстѣ съ тѣмъ и благодаря этому, пересталъ быть и центромъ единенія всего управленія и даже лишился всякаго, сколько нибудь существеннаго, участія въ управленіи. Министры, не обращаясь болѣе къ Сенату, управляли сами. Весь этотъ процессъ подчиненія мѣстныхъ органовъ министерствамъ занялъ, однако, какъ видно изъ выше сдѣланнаго очерка, нѣсколько десятковъ лѣтъ. Участіе Сената въ отдѣльныхъ частяхъ управленія конечно имѣло совершенно аналогичную судьбу и одинаковое теченіе, и слѣдовательно вполнѣ понятно, что еще за все время царствованія Императора Александра I мы можемъ говорить о широкомъ участіи Сената въ управленіи; поэтому представляется необходимымъ остановиться хотя бы кратко на каждой изъ отраслей управленія, въ которыхъ участіе Сената было особенно замѣтно.



[1]) 2 П. С. З., № 23216.

VI. Отдѣльные виды компетенціи Сената въ области управленія.



Дать вполнѣ исчерпывающее перечисленіе всѣхъ видовъ компетенціи Правительствующаго Сената въ области управленія за первыя 25 лѣтъ XIX столѣтія значило бы въ сущности описать всѣ отрасли внутренняго управленія, ибо за исключеніемъ дипломатическихъ внѣшнихъ сношеній Сенатъ имѣлъ отношеніе и извѣстное участіе во всемъ внутреннемъ управленіи въ полномъ его объемѣ.

Поэтому мы остановимся здѣсь лишь на тѣхъ отрасляхъ управленія, въ которыхъ Сенатъ принималъ наиболѣе дѣятельное участіе.

А. Общія распоряженія по внутреннему управленію.

Съ самаго введенія министерствъ, Сенату приходилось—въ особенности въ виду не достаточно точнаго разграниченія въ Манифестѣ 8 сентября 1802 г. компетенціи центральныхъ органовъ—между собою и въ отношеніи къ компетенціи мѣстныхъ органовъ, своими административными распоряженіями давать болѣе точное разграниченіе компетенціи этихъ органовъ. Такъ въ 1804 году [1]) Сенатъ, по представленію министра внутреннихъ дѣлъ, подробно разграничиваетъ компетенцію экспедиціи государственнаго хозяйства Министерства внутреннихъ дѣлъ и мѣстныхъ губернскихъ начальствъ по завѣдыванію фабри-

---

[1]) П. С. З., № 21264.

ками и заводами. Такъ далѣе Сенатъ [1]) по представленію ревизующихъ сенаторовъ предписываетъ указомъ Военной коллегіи, чтобы она мимо губернскаго правленія управѣ благочинія и никакимъ подчиненнымъ мѣстамъ предписаній не дѣлала. Министръ полиціи освободилъ вице-губернаторовъ отъ управленія губерніями, въ виду порученія имъ занятія откупнымъ питейнымъ дѣломъ, и на этомъ основаніи вице-губернаторы стали отказываться отъ завѣдыванія рекрутскими присутствіями. Сенатъ въ 1818 году посылаетъ имъ указы.

Вообще распредѣленіе функцій мѣстнаго управленія составляло предметъ особыхъ заботъ Сената. Въ 1804 г. Сенатъ подноситъ предположеніе о замѣнѣ гражданскихъ губернаторовъ на случай ихъ отсутствія [2]). Въ томъ же 1804 г. Сенатъ предписываетъ губернаторамъ, чтобы они не обременяли губернскихъ правленій излишнею перепиской [3]), и даетъ подробную инструкцію для дѣятельности казенныхъ палатъ [4]). По представленію С.-Петербургскаго губернскаго правленія Сенатъ въ 1813 году разсматриваетъ инструкцію, данную С.-Петербургской казенной палатой ревизскимъ комитетамъ, измѣняетъ таковую и объявляетъ губернскому правленію [5]). Сенатъ опредѣляетъ порядокъ сношеній дворянскихъ депутатскихъ собраній съ губернскими правленіями и палатами [6]). Еще въ 1818 г. Сенатъ принимаетъ мѣры для установленія порядка въ дворянскихъ выборахъ и устраненія уклоненія дворянъ отъ выборовъ [7]). Въ 1817 г. Сенатъ устанавливаетъ порядокъ учрежденія опекъ въ губерніяхъ, отъ Царства Польскаго пріобрѣтенныхъ [8]). Сознавая все значеніе свое въ управленіи и необходимость слѣдить за происходящими въ странѣ событіями, Сенатъ въ 1815 г. предписываетъ всѣмъ губернскимъ правленіямъ доставлять себѣ доношенія о всѣхъ чрезвычайныхъ происшествіяхъ со всѣми нужными свѣдѣніями [9]). Въ 1806 г. онъ устанавливаетъ подробно

---

[1]) 1803 г. П. С. З. 20757.
[2]) Именной указъ, П. С. З., № 21346.
[3]) П. С. З., № 21522.
[4]) П. С. З., № 21523.
[5]) П. С. З., № 24746.
[6]) 1806 г., П. С. З., № 22100. Выс. утв. докладъ Сената.
[7]) П. С. З., № 27247.
[8]) П. С. З., № 26707.
[9]) П. С. З., № 26038.

формы для различныхъ вѣдомостей, представляемыхъ ему губернскими правленіями и казенными палатами [1]).

Сенату приходится дѣлать рядъ общихъ административныхъ распоряженій относительно юридическаго положенія той или другой категоріи лицъ. Такъ, по представленію министра внутреннихъ дѣлъ въ 1817 г. [2]), Сенатъ предписываетъ обращать невыслужившихъ въ почтовой службѣ 20 лѣтъ въ „первобытное состояніе". Въ 1822 г. Сенатъ [3]) издаетъ общее предписаніе всѣмъ присутственнымъ мѣстамъ, въ какихъ случаяхъ можно принимать въ канцелярское званіе лицъ изъ податного состоянія. Въ 1823 г. [4]) Сенатъ, по представленію министра внутреннихъ дѣлъ, предписываетъ всѣмъ министрамъ и генералъ-губернаторамъ, чтобы чиновники, заявившіе желаніе служить на Кавказѣ, посылались туда не раньше, какъ по сношеніи съ кавказскимъ областнымъ правленіемъ.

Особое мѣсто среди этихъ общихъ предписаній занимаютъ указы Сената, въ которыхъ онъ, не въ формѣ разъясненія, а въ формѣ чисто административно - начальственнаго распоряженія, осуществляетъ функцію надзора, функцію охраненія законности въ управленіи. Нельзя въ достаточной мѣрѣ не воздать должное Сенату за его благородныя усилія влить свѣтъ въ далекіе отъ честности нравы чиновничества того времени.

Такъ Сенатъ въ 1803 г. предписываетъ, чтобы чиновники не вступали въ откупы по тѣмъ вѣдомствамъ, гдѣ они служатъ. Такъ, далѣе, въ 1808 г. Сенатъ [5]) подтверждаетъ запрещеніе чиновникамъ, находящимся при должностяхъ, быть повѣренными по дѣламъ частнымъ. Въ видахъ поддержанія авторитета губернскихъ прокуроровъ, этихъ, какъ выражался и самъ Сводъ законовъ до судебной реформы „защитниковъ справедливости и взыскателей невинности", Сенатъ въ 1804 г. [6]) устанавливаетъ точно взаимныя отношенія губернскихъ правленій и губернскихъ прокуроровъ при назначеніи

---

[1]) П. С. З., № 29366.
[2]) П. С. З., № 26822.
[3]) П. С. З., № 26106.
[4]) П. С. З., № 29634.
[5]) П. С. З., №№ 23189 и 21380.
[6]) П. С. З., № 21189.

стряпчихъ и въ томъ же году [1]) предписываетъ губернскимъ правленіямъ, чтобы они принимали въ должное вниманіе донесенія губернскихъ прокуроровъ о замѣченныхъ послѣдними злоупотребленіяхъ и предпринимали соотвѣтственныя мѣры къ искорененію этихъ злоупотребленій. Въ 1815 г. [2]) Сенатъ, останавливаясь на значеніи ревизіонныхъ объѣздовъ губерній губернаторами, находитъ, что для такихъ объѣздовъ могутъ быть поставлены только дѣйствительно серьезныя задачи: отвращеніе безпорядковъ въ присутственныхъ мѣстахъ, пресѣченіе медленности и другихъ притѣсненій просителямъ, обозрѣніе дорогъ и искорененіе могущихъ происходить по уѣздамъ и селеніямъ разнаго рода злоупотребленій. Объ откупныхъ злоупотребленіяхъ губернаторы должны передавать губернскимъ правленіямъ, а о важнѣйшихъ доносить Сенату. Въ 1827 году министръ внутреннихъ дѣлъ вошелъ съ представленіемъ въ Сенатъ, въ коемъ высказывался, что только для освидѣтельствованія важнѣйшихъ дорожныхъ работъ стоитъ командировать особыхъ чиновниковъ, но Сенатъ въ видахъ поддержанія надзора и охраненія казеннаго интереса на это не согласился.

Б. Участіе Сената въ заботахъ о личномъ составѣ администраціи.

Списокъ лицъ, назначавшихся отъ Сената, пополнился съ теченіемъ времени [3]) еще должностью исправника по представленію министра внутреннихъ дѣлъ. Но самъ списокъ оставался неизмѣннымъ со времени Учрежденія о губерніяхъ Екатерины II. Въ указѣ 9 сентября 1801 г. [4]) по поводу образованія пяти губерній говорится: „первые чины губернскіе, отъ утвержденія Нашего зависящіе, отъ Насъ опредѣлены будутъ, а Правительствующій Сенатъ имѣетъ на основаніи Учрежденія о губерніяхъ и нижеслѣдующихъ статей, до образованія присутственныхъ мѣстъ относящихся, избрать и наполнить мѣста, утвержденію его подле-

---

[1]) П. С. З., № 21215.
[2]) П. С. З., № 25995.
[3]) 1805 г. П. С. З., № 21645.
[4]) П. С. З., № 20004.

жащія, надежнѣйшими чиновниками"... Указъ не оставляетъ ни малѣйшихъ сомнѣній въ характерѣ компетенціи Сената въ указанныхъ предѣлахъ, довольно все же обширной. Это была чисто административная функція начальника, назначающаго подчиненныхъ.

Съ введеніемъ министерствъ всѣ должности по департаментамъ въ министерствахъ стали замѣщаться безъ участія Сената, Высочайшею властью или властью министровъ [1]).

Отъ Сената зависѣло еще утвержденіе лицъ въ должностяхъ, замѣщаемыхъ по выборамъ. Всѣ дѣла по назначенію и утвержденію въ должностяхъ, предварительно обсужденія въ I департаментѣ, проходили чрезъ Герольдію (до образованія въ 1848 г. Департамента Герольдіи). Въ 1803 г. [2]) послѣдовалъ Именной указъ Сенату, въ которомъ подробно опредѣлена компетенція Департамента Герольдіи. Компетенція этого департамента распространялась собственно на два рода дѣлъ: во первыхъ, разсмотрѣніе и веденіе списковъ родовъ дворянскихъ, представленіе объ утвержденіи дворянскихъ родовъ въ Общее Правительствующаго Сената собраніе и др., и, во вторыхъ, опредѣленіе къ мѣстамъ. Порядокъ, установившійся и подтверждавшійся указомъ, былъ слѣдующій. Губернскія правленія каждые три года отбирали мнѣнія отъ всѣхъ служащихъ и неслужащихъ классныхъ чиновниковъ какъ имѣющихъ, такъ и не имѣющихъ недвижимыхъ имѣній, кто желаетъ вступить въ статскую службу. Затѣмъ дворянство баллотируетъ включенныхъ въ списки лицъ, и формулярные списки избранныхъ губернское правленіе, съ отзывомъ начальника губерніи, представляетъ въ Департаментъ Герольдіи. Гдѣ нѣтъ дворянства, баллотированіе происходитъ въ общемъ собраніи всѣхъ губернскихъ присутственныхъ мѣстъ. Герольдія изъ всѣхъ представленныхъ списковъ составляетъ общій списокъ. По мѣрѣ открывающихся вакансій Герольдія, выбирая по старшинству чиновъ, по отличности службы, по превосходству одобрительныхъ балловъ, по мѣстной для каждаго удобности и желанію по два или три кандидата, имѣетъ представлять Правительствующему Сенату для помѣщенія на оныя должности,

---

[1]) Ср. Выс. утв. штаты департаментовъ министерствъ 1803 г., П. С. З., № 20582.
[2]) 4 февраля, П. С. З., № 20608.

равно какъ и министры имѣютъ непосредственно (повидимому помимо Герольдіи) представлять Сенату для опредѣленія на мѣста, въ вѣдѣніи ихъ состоящія. Въ тѣхъ губерніяхъ, гдѣ нѣтъ дворянства, предоставляется выбирать изъ общаго списка выбаллотированныхъ лицъ, а тамъ, гдѣ есть недостатокъ въ кандидатахъ, представлять Сенату для пополненія изъ общаго списка, который ведется въ Герольдіи.

Въ поясненіе фразы о непосредственномъ представленіи министровъ въ дальнѣйшемъ подробно опредѣляется, какія должности замѣщаются Сенатомъ по представленіямъ какихъ министровъ. На мѣста прокуроровъ и губернскихъ стряпчихъ въ канцеляріяхъ Правительствующаго Сената и экспедиціяхъ и т. д. опредѣляетъ Сенатъ по предложенію министра юстиціи или генералъ-прокурора; губернскихъ казначеевъ—по представленію государственнаго казначея, на мѣста городничихъ и на другія касающіяся внутреннаго управленія по представленію губернаторовъ чрезъ министра внутреннихъ дѣлъ; губернскія правленія сами назначаютъ секретарей, протоколистовъ.

Этотъ указъ даетъ полную картину того порядка замѣщенія должностей, который еще долго сохранялся, присвоивая Сенату большое вліяніе на составъ губернской администраціи. Въ сущности Сенатъ дѣйствительно былъ вторымъ послѣ Государя лицомъ по вліянію на составъ губернской администраціи. Не слѣдуетъ забывать сравнительную немногочисленность въ то время первыхъ чиновъ въ губерніи и полную потому возможность замѣщенія этихъ мѣстъ и въ дѣйствительности по личному усмотрѣнію Государя. Въ предѣлахъ же компетенціи по замѣщенію вторыхъ мѣстъ въ губерніи Сенатъ дѣйствительно пользовался широкою властью. Онъ разрѣшаетъ губернскимъ начальствамъ увольнять въ отпуски служащихъ по выборамъ, безъ испрошенія согласія Сената, только на срокъ не свыше 29 дней [1]), позволяетъ казеннымъ палатамъ замѣщать по собственному усмотрѣнію должности приставовъ по виннымъ и солянымъ дѣламъ [2]); раздѣляетъ мѣстныя судебныя учрежденія на департаменты, „наполняетъ“ дворянскую опеку и сиротскій судъ нужными чинами, назначаетъ

[1]) П. С. З., № 20179.
[2]) П. С. З., № 20593.

даже суммы на содержаніе вновь образованныхъ должностей. Государь самъ подобныя дѣла направляетъ на разрѣшеніе Сената [1]). Сенатъ наблюдаетъ за тѣмъ, чтобы не нарушались его права въ предѣлахъ этой компетенціи. Правленіе Московскаго архива старыхъ дѣлъ въ 1808 г. безъ разрѣшенія Сената приняло на службу лицъ купеческаго званія. Сенатъ въ своемъ указѣ о непринятіи въ статскую службу изъ купеческаго, мѣщанскаго и другого податного сословія людей безъ представленія Сенату [2]) говоритъ: „что упомянутыхъ членовъ и секретаря Московскаго архива старыхъ дѣлъ, оказавшихся въ нарушеніи узаконеннаго порядка и злоупотребленій, какъ безнадежныхъ къ исправленію должностей ихъ, отъ оныхъ отрѣшить, и поступокъ ихъ предать сужденію Московской уголовной палаты". Къ вопросу о пріемѣ на службу купцовъ Сенатъ вернулся позднѣе въ 1831 г. [3]) и нормировалъ его въ законодательномъ порядкѣ. Въ 1808 г. [4]) Сенатъ предоставилъ палатамъ уголовнаго суда право удалять уѣздныхъ стряпчихъ отъ должности, ежели оные по суду окажутся виновными. Въ 1809 г. Сенатъ по представленію министра внутреннихъ дѣлъ [5]) входилъ въ разсмотрѣніе порядка увольненія служащихъ по выборамъ, не согласился въ нѣкоторыхъ частяхъ съ предположеніями министра внутреннихъ дѣлъ, измѣнилъ ихъ и въ такомъ видѣ обнародовалъ. Власть Сената въ отношеніи окраинъ не одинакова; напримѣръ, въ Грузіи, по докладу Сената, устанавливается даже въ 1834 г. [6]) общій порядокъ опредѣленія, увольненія и отрѣшенія чиновъ; а между тѣмъ, когда еще въ царствованіе Императора Александра I въ 1822 г. [7]) было утверждено Учрежденіе сибирскихъ губерній, то въ немъ не отводилось мѣста для назначеній отъ Сената; всѣ чины назначались либо Высочайшею властью, либо властью генералъ-губернатора, либо властью министровъ. Но за то, какъ это ни оригинально, Сенату, по представленію губернскихъ начальствъ, предоставлено было назначать на открывшіяся офицерскія вакансіи въ полкахъ городскихъ казаковъ (это нѣчто вродѣ губернскихъ штатныхъ командъ).

---

[1]) 1805 г. П. С. З., № 21898.
[2]) П. С. З., № 23381.
[3]) 2 П. С. З, № 4881.
[4]) П. С. З., № 23401.
[5]) П. С. З., № 23538.
[6]) 2 П. С. З., № 6804.
[7]) П. С. З., № 29125.

Что же касается до внутреннихъ губерній, то объемъ компетенціи Сената въ области назначенія въ общемъ не уменьшается и при послѣдующихъ законодательныхъ нормировкахъ губернскаго строя и предѣлы компетенціи Сената въ этомъ отношеніи по Высочайше утвержденному въ 1837 г. положенію о порядкѣ производства дѣлъ въ губернскихъ правленіяхъ [1]) и даже по Высочайше утвержденному Учрежденію губернскихъ правленій 1845 г. [2]), а равно также по Высочайше утвержденнымъ 21 мая 1832 г. правиламъ о раздѣленіи занятій, остаются тѣ же, что и по приведенному выше указу 1801 г. Можно даже сказать, что, по аналогіи, компетенція Сената распространяется: такъ въ 1836 г. къ совѣтникамъ губернскаго правленія приравнены въ порядкѣ назначенія и увольненія совѣтники С.-Петербургской управы благочинія [3]).

Но, конечно, по поводу компетенціи Сената въ этой области, какъ и въ другихъ, происходитъ у Сената борьба съ министрами и Комитетомъ Министровъ, и отдѣльные эпизоды этой борьбы имѣютъ значеніе для исторіи нашего внутренняго управленія. Такой эпизодъ произошелъ въ 1822 г. [4]). Комитетъ Министровъ, въ нарушеніе компетенціи Сената, назначилъ предсѣдателемъ Херсонской гражданской палаты коллежскаго совѣтника Чеботарева. Вскорѣ оказалось, что Чеботаревъ еще въ 1817 г. судился въ С.-Петербургской уголовной палатѣ и получилъ „укорительное замѣчаніе“. Поэтому Комитету Министровъ было Высочайше повелѣно выбрать другого взамѣнъ Чеботарева, такъ какъ послѣднему неприлично оставаться на такомъ мѣстѣ. Комитетъ хотѣлъ поручить выборъ замѣстителя министру юстиціи, но предсѣдатель департамента экономіи Государственнаго Совѣта кн. Куракинъ представилъ мнѣніе „о опредѣленіи предсѣдателей палатъ“, въ которомъ, между прочимъ, говорилось: „Важность занятія палатъ, слѣдовательно важность поста предсѣдателей оныхъ, руководствовала законодательницу назначить симъ двумъ палатамъ зависѣть единственно отъ Правительствующаго Сената и постановить ихъ на ту степень, чтобы относительно производства дѣлъ генералъ-губернаторы не

[1]) 2 П. С. З., № 10304, § 2.
[2]) 2 П. С. З, № 18580, ст. 11.
[3]) П. С. З., № 11109, § 17.
[4]) П. С. З., № 29540.

имѣли никакого вліянія на палатскія рѣшенія, предоставя имъ то только право, чтобы въ случаѣ несогласія ихъ съ опредѣленіями уголовныхъ палатъ и по принесеніи жалобы на палаты гражданскія, могли они останавливать исполненіе тѣхъ опредѣленій и съ представленіями своими и изложеніемъ мнѣнія входить въ Правительствующій Сенатъ на его благоразсмотрѣніе. Относительно избранія чиновниковъ къ занятію мѣстъ предсѣдателей палатъ ни генералъ-прокуроръ, ни генералъ-губернаторы не имѣли права и не могли никого отъ себя представлять, а предоставлено сіе было одному Правительствующему Сенату, который обязанностью имѣлъ, назначивъ двухъ кандидатовъ на каждое мѣсто, для избранія одного, вносить Ея Величеству формальный докладъ, съ приложеніемъ формулярнаго списка о службѣ каждаго.

Порядокъ сей существовалъ до учрежденія министерствъ, объ отмѣнѣ онаго нѣтъ особаго Высочайшаго повелѣнія, но представленія министровъ удостоиваются Высочайшаго утвержденія. А потому, не дѣлая по предмету сему никакого заключенія, осмѣливаюсь здѣсь изъяснить, что порученіе Сенату назначенія кандидатовъ изъ чиновниковъ, достойныхъ для занятій мѣстъ предсѣдателей гражданскихъ и уголовныхъ палатъ, подвергло бы избраніе тѣхъ кандидатовъ разбору цѣлаго присутствія первенствующаго правительства въ государствѣ.

Императоръ Александръ I согласился съ мнѣніемъ Куракина. Въ виду этого Сенатъ предписалъ начальникамъ губерній: „1) чтобы они, немедленно отобравъ отъ всѣхъ считающихся при Герольдіи и находящихся не у дѣлъ въ чинахъ V и VI классовъ въ губерніяхъ жительство имѣющихъ отзывы, кто изъ нихъ и въ какой губерніи служить желаетъ, доставили оные въ Герольдію, купно съ формулярными списками и отношеніями; 2) о вакансіяхъ предсѣдателей палатъ въ скорости доносили; 3) приняли наистрожайшія мѣры о непремѣнномъ исполненіи указовъ Правительствующаго Сената 15 марта 1798 г. и 12 мая 1815 г. о доставленіи въ Герольдію къ 1 октября каждаго года формулярныхъ списковъ о всѣхъ состоящихъ въ службѣ классныхъ чиновникахъ, сообразно разосланному при указѣ отъ 15 марта 1798 г. образцу, съ подробнымъ описаніемъ прохожденія всей ихъ службы“.

Не менѣе поучительный эпизодъ той же борьбы имѣлъ мѣсто черезъ 10 лѣтъ спустя въ 1833 г. [1]). Министръ финансовъ гр. Канкринъ вошелъ съ представленіемъ въ Государственный Совѣтъ, и въ этомъ представленіи указывалъ, что совѣтники и асессоры казенныхъ палатъ опредѣляются Правительствующимъ Сенатомъ по представленію министра финансовъ, между тѣмъ бывшіе оберъ-форстмейстеры назначались



Гр. Д. Н. Блудовъ.

министромъ финансовъ, а съ присоединеніемъ лѣсной части къ казеннымъ палатамъ, они явились членами палатъ и назначаются министромъ финансовъ. Кромѣ того Высочайше утвержденнымъ 19 декабря 1829 г. мнѣніемъ Государственнаго Совѣта разрѣшено министру финансовъ переводить совѣтниковъ и асессоровъ казенныхъ палатъ изъ одной губерніи въ другую, донося только Правительствующему Сенату; а Высочайшимъ указомъ 6 мая 1831 г., даннымъ Комитету Министровъ, пре-

[1]) Арх. Гос. Сов., дѣло Деп. зак. 1833 г., № 5.

доставлено министрамъ увольнять начальниковъ отдѣленій министерствъ и равныхъ, кои были назначены именными и объявляемыми указами. Поэтому министръ финансовъ, въ видахъ сокращенія для пользы службы „хода дѣлъ“, считалъ необходимымъ отмѣнить представленіе Сенату о замѣщеніи должностей совѣтниковъ казенныхъ палатъ. Государственный Совѣтъ не только одобрилъ предположенія гр. Канкрина [1]), но предоставилъ министру внутреннихъ дѣлъ войти съ такимъ же представленіемъ относительно совѣтниковъ губернскихъ правленій, а министру юстиціи относительно совѣтниковъ гражданскихъ и уголовныхъ палатъ.

Отвѣты обоихъ министровъ на это „предоставленіе“ были отрицательные. Министръ юстиціи Дашковъ сообщилъ государственному секретарю для доведенія до свѣдѣнія Государственнаго Совѣта: „измѣнять существующій порядокъ опредѣленія и увольненія совѣтниковъ палатъ гражданскаго и уголовнаго суда я не признаю за необходимое, ибо, съ одной стороны, я не имѣю въ виду случая, чтобы Правительствующій Сенатъ отказалъ въ представленіяхъ министровъ о такихъ чиновникахъ, къ опредѣленію коихъ не представлялось законныхъ препятствій, а, съ другой, замѣщеніе помянутыхъ должностей на существующемъ основаніи сохранитъ достоинство званія членовъ палатъ, по важности оныхъ въ общемъ составѣ губернскаго управленія“. Отзывъ министра внутреннихъ дѣлъ Блудова не менѣе важенъ. Онъ „принялъ въ уваженіе, что губернскія правленія на основаніи существующихъ узаконеній въ общемъ составѣ своемъ подчинены не министру внутреннихъ дѣлъ, а Правительствующему Сенату, и что министерство внутреннихъ дѣлъ имѣетъ только наблюденіе за теченіемъ дѣлъ въ оныхъ чрезъ губернаторовъ, что слѣдственно сообразнѣе съ разумомъ сихъ узаконеній предоставить, какъ и доселѣ, избраніе совѣтниковъ губернскихъ правленій министерству внутреннихъ дѣлъ, а утвержденіе оныхъ въ семъ званіи Сенату, наконецъ, что сей порядокъ донынѣ никакихъ особенныхъ затрудненій для министерства не представлялъ, а потому полагалъ оставить оный безъ перемѣны“.

Государственный Совѣтъ принялъ это къ свѣдѣнію. Совершенно иначе кончилась черезъ 10 лѣтъ такая же попытка

[1]) 2 П. С. З., № 6574.

представителей единоличнаго начала освободиться отъ надзора коллегіи.

Въ 1843 г. [1]) министръ юстиціи графъ Панинъ вошелъ сначала въ Комитетъ Министровъ, а потерпѣвъ въ Комитетѣ неудачу— въ Государственный Совѣтъ съ слѣдующимъ представленіемъ.

Исходя изъ мысли, что для того, что бы обезпечить надлежащій составъ судебнаго вѣдомства изъ лицъ опытныхъ и под-



Гр. В. Н. Панинъ.

готовленныхъ къ судебной дѣятельности, нельзя назначать прямо на должность, онъ признавалъ необходимымъ всѣхъ дѣлать сперва исправляющими должность, такъ чтобы было легко удалять тѣхъ, которые окажутся неподходящими. Въ отношеніи замѣщенія должностей товарищей предсѣдателей палатъ, губернскихъ и областныхъ прокуроровъ и губернскихъ стряпчихъ, коихъ окончательное опредѣленіе зависитъ отъ Правительствующаго Сената, онъ, Панинъ, такой способъ временнаго замѣщенія дол-

[1]) Арх. Гос. Сов., дѣло Депар. зак. 1843 г., № 16.

жностей принялъ уже за правило. Иначе говоря, онъ, министръ юстиціи и генералъ-прокуроръ, принялъ за правило нарушать законъ и, не представляя Правительствующему Сенату, замѣщать эти должности по своему усмотрѣнію. Остается только для полной гармоніи новой системы установить такой же порядокъ замѣщенія и относительно предсѣдателей палатъ, замѣщаемыхъ съ Высочайшаго соизволенія. Въ Государственномъ Совѣтѣ проектъ Панина встрѣтилъ полнѣйшее несочувствіе. 22 члена противъ 5, стоявшихъ за Панина, доказывали, что если въ дѣйствительности министру юстиціи нужно обезпечить себѣ свободное удаленіе отъ должности предсѣдателей палатъ, то вѣдь не такъ затруднительно добиться этого и при нынѣшнемъ порядкѣ замѣщенія. Между тѣмъ существующій порядокъ имѣетъ за себя громадныя преимущества передъ новымъ. Назначеніе съ Высочайшаго соизволенія возвышаетъ предсѣдателей палатъ въ глазахъ населенія, а это такъ важно для достоинства суда, которому ввѣряется исполненіе такихъ важныхъ обязанностей и который долженъ быть независимъ. Наоборотъ назначеніе исправляющими должность невольно наводитъ на мысль, что само правительство не питаетъ довѣрія къ назначаемымъ.

Но разсужденія громаднаго большинства Государственнаго Совѣта были напрасны. Императоръ Николай согласился съ мнѣніемъ меньшинства. Такимъ образомъ и въ этой области компетенціи Сената сороковые года оказались роковыми для нея; начало единоличнаго усмотрѣнія, освобожденнаго отъ надзора коллегіи, полагалось въ основу государственнаго строя. Крымская война показала наглядно, въ какой мѣрѣ единоличное начало обезпечиваетъ законность и порядокъ, къ которымъ Императоръ Николай I, несомнѣнно, стремился лично.

В. Производство въ чины.

Кромѣ назначеній и увольненій въ область компетенціи Сената входило и производство въ классные чины. Въ этомъ отношеніи обязанности Герольдіи, а впослѣдствіи Департамента Герольдіи, были обязанностями Инспекторскаго департамента.

Это лучше всего доказывается тѣмъ, что какъ только учреждался Инспекторскій департаментъ, къ послѣднему переходили обязанности Герольдіи, когда Инспекторскій департаментъ упразднялся, происходило обратное перемѣщеніе компетенціи въ этой области (1846—1858 г.г.).

Еще въ 1801 году [1]) въ Именномъ указѣ Императора Александра I Правительствующему Сенату были указаны сроки для представленія къ производству въ чины выслужившихъ сроки и повелѣно было Сенату вносить къ Государю особые доклады о лицахъ, не выслужившихъ сроковъ для производства, „но за отличіе и особеннаго уваженія заслуживающія дѣянія достойныхъ производства". Почти то же самое приведено и въ Положеніи о порядкѣ производства въ чины по гражданской службѣ 1834 г. [2]). Здѣсь различаются тѣ же два рода основаній для производства, причемъ представленія перваго рода (т. е. за выслугу лѣтъ) до коллежскаго совѣтника получаютъ окончательное разрѣшеніе въ Сенатѣ, а все остальное производство— путемъ представленій на Высочайшее усмотрѣніе.

Обязанности Сената какъ въ отношеніи производства въ чины, такъ и въ отношеніи къ награжденію орденомъ св. Владиміра и св. Анны, были дѣйствительно чисто инспекторскія; онъ велъ переписку о томъ, не подвергался ли представляемый какому либо взысканію, лишающему права на повышеніе, въ живыхъ ли онъ, дѣйствительно ли выслужилъ узаконенное число лѣтъ для производства и т. д. Что касается до награжденія орденами, то представленія Сената до доклада Государю шли еще ранѣе въ орденскія думы [3]).

Сенатъ, конечно, выдавалъ патенты на чины. И въ военномъ вѣдомствѣ компетенція Сената распространяется на гражданскихъ чиновниковъ этого вѣдомства, а равно на оставляющихъ военную службу [4]). Сенатъ отстаиваетъ это свое право очень рѣшительно [5]) и измѣняетъ представленія по этому предмету военнаго министра [6]). Сенатъ, конечно, дѣлаетъ распоряженія

---

[1]) П. С. З., № 19961.
[2]) 2 П. С. З., № 7224.
[3]) П. С. З., №№ 13352 и 16414.
[4]) 1817 г., П. С. З., № 26824.
[5]) 1825 г., П. С. З., № 20213.
[6]) 1818 г., П. С. З., № 27809.

и по вопросамъ, тѣсно связаннымъ съ производствомъ въ чины: о вычетахъ за производство въ чины [1]).

Комитетъ Министровъ въ эту область компетенціи Сената вмѣшивается собственно только частью. Что касается до производства за выслугу лѣтъ, то въ этомъ отношеніи [2]) Комитетъ Министровъ и самъ настаиваетъ на подвѣдомственности этихъ дѣлъ Сенату и даже въ отношеніи Вѣдомства по учрежденіямъ Императрицы Маріи находитъ, что слѣдуетъ непосредственно вносить представленія въ Сенатъ [3]).

Другое дѣло—производство въ чины не за выслугу лѣтъ, а за тѣ особыя заслуги, которыя вполнѣ оцѣниваются только „личнымъ усмотрѣніемъ начальства". Здѣсь происходили недоразумѣнія: одновременно представляли въ Сенатъ о производствѣ въ чины и въ Комитетъ Министровъ о награжденіи орденомъ, между тѣмъ на сроки, установленные для производства въ чины, награжденіе орденомъ имѣло вліяніе.

Г. Назначеніе жалованья, прогоновъ, пенсій.

Конечно, и эти служебныя преимущества въ отношеніи порядка и условій назначенія ихъ вызывали дѣятельность Сената, частью въ видѣ общихъ руководящихъ разъясненій, частью даже въ видѣ всеподданнѣйшихъ докладовъ въ случаяхъ чрезвычайныхъ, напримѣръ, выдачи жалованья не въ зачетъ чинамъ, отправляемымъ въ Грузію [4]). Въ 1831 г. [5]) было Высочайше утверждено мнѣніе Государственнаго Совѣта о замѣнѣ денежныхъ взысканій, налагаемыхъ на мѣста и лица губернскаго управленія и предводителей дворянства за медленность по службѣ, выговорами, учиняемыми Сенатомъ.

Что касается до назначенія пенсій, то до изданія 6 декабря 1827 г. Устава о пенсіяхъ, такое назначеніе было всецѣло дѣломъ Сената, а со времени его изданія министрамъ указано о назначеніи пенсіи входить въ Комитетъ Министровъ [6]).

---

[1]) П. С. З., №№ 23653, 26697 и слѣд.
[2]) П. С. З., №№ 26196, 27440 и слѣд.
[3]) П. С. З., № 26706.
[4]) П. С. З., № 20067.
[5]) П. С. З., № 4945.
[6]) 2 П. С. З., № 2541 и слѣд.

Д. Наблюденіе за рекрутскими наборами.

„Рекрутскіе“ указы Сената встрѣчаются въ Полномъ Собраніи Законовъ весьма часто. Было бы ошибочно думать, что все это только инструкціонно-разъяснительные указы, нѣтъ, роль Сената была здѣсь иная. Какъ въ области чинопроизводства на немъ лежали обязанности бывшаго и нынѣшняго Инспекторскаго департамента, такъ въ области рекрутскаго дѣла онъ въ то время выполнялъ обязанности какъ нынѣшняго Сената по этому предмету, такъ (въ извѣстномъ смыслѣ) и обязанности нынѣшняго отдѣла Министерства внутреннихъ дѣлъ, дѣйствующаго подъ названіемъ „Управленіе по дѣламъ о воинской повинности“.

Указы о наборахъ заканчивались всегда традиціонной фразой о порученіи Сенату „учинить надлежащія или подробныя [1]) распоряженія по производству настоящаго рекрутскаго набора“; но въ одномъ указѣ Императора Николая I [2]) особенно наглядно разграничена компетенція Сената и военнаго вѣдомства. Здѣсь говорится (п. 8): „Распоряженія по военной части предоставляемъ Мы начальнику Главнаго штаба Нашего, а успѣшное производство и окончаніе сего набора въ положенный срокъ возлагаемъ на попеченіе Правительствующаго Сената“. И въ самомъ дѣлѣ не слѣдуетъ забывать, кто производилъ наборъ: его производилъ губернаторъ по соглашенію съ губернскимъ предводителемъ дворянства; и тотъ и другой были подчинены одному Правительствующему Сенату. Правда, Инспекторскій департаментъ военнаго министерства могъ браковать набранныхъ, но онъ не имѣлъ даже права требовать дополнительнаго набора для замѣщенія. Когда въ 1818 г. [3]) изъ представленныхъ черниговскимъ губернскимъ начальствомъ Инспекторскій департаментъ военнаго министерства забраковалъ двухъ рекрутъ и по его требованію рекрутское присут-

---

[1]) П. С. З., №№ 20411, 24775 и слѣд.
[2]) 26 августа 1827 г., П. С. З., № 1332.
[3]) П. С. З., № 27665.

ствіе поставило новыхъ двухъ, то Сенатъ послалъ рѣшительный указъ военному министру и всѣмъ казеннымъ палатамъ, указывая, что пополненіе не должно было имѣть мѣста, а губернское начальство должно нести отвѣтственность. Инспекторскій департаментъ былъ совершенно безсиленъ безъ Сената. Въ 1820 году онъ жаловался Сенату, что наборъ идетъ плохо. Между тѣмъ оказалось, что губернскія начальства не доставили Сенату свѣдѣній, кто именно вошелъ въ составъ мѣстныхъ присутствій и, такимъ образомъ, Сенатъ былъ въ невозможности наложить взысканія на виновныхъ; послѣдовалъ грозный указъ [1]). Безъ содѣйствія Сената инспекторская экспедиція военнаго министерства не могла даже получить свѣдѣній о числѣ душъ, подлежащихъ рекрутской повинности [2]).

Такая широкая компетенція Сената объясняетъ количество рекрутскихъ указовъ Сената, нормирующихъ всю административную часть дѣла. Сенатъ отдаетъ распоряженіе о сборѣ недоимочныхъ рекрутъ [3]), о заготовленіи рекрутской одежды [4]), о зачисленіи въ рекруты бѣглыхъ крестьянъ [5]), объ исключеніи изъ общихъ рекрутскихъ росписей удѣльныхъ крестьянъ [6]), нормируетъ строго, но справедливо, отношеніе помѣщиковъ къ набору ихъ крестьянъ, отношенія, которыя часто были не очень добросовѣстны [7]); дѣлаетъ распоряженіе о зачисленіи крестьянъ, принятыхъ въ ополченіе, взамѣнъ бѣжавшихъ [8]); налагаетъ взысканія на рекрутскія присутствія; это право сохранено за нимъ и Рекрутскимъ уставомъ 28 іюля 1831 г. [9]). Въ области зачетныхъ рекрутскихъ квитанцій издано большое число указовъ: по докладу Военной коллегіи Сенатъ устанавливаетъ правила для выдачи зачетныхъ квитанцій, пресѣкаетъ неправильный зачетъ квитанцій, устанавливаетъ цѣну на эти квитанціи и общій порядокъ веденія подобныхъ дѣлъ [10]).

1) П. С. З., № 28725.
2) П. С. З., № 20502.
3) П. С. З., № 22981.
4) П. С. З., № 23286.
5) П. С. З., №№ 22244, 22441 и слѣд.
6) П. С. З., № 20870.
7) П. С. З., №№ 23828, 24872 и 24090.
8) П. С. З., № 29020.
9) 2 П. С. З., № 4677, § 480.
10) П. С. З., 21543, 22444, 20574, 21543, 20776; 1854 г., П. С. З., № 28499.

Въ 1805 г. Государь поручилъ Сенату сообразить, не надо ли дополнить существующія узаконенія по набору [1]). Имѣется рядъ всеподданнѣйшихъ докладовъ Сената по набору рекрутъ [2]).

Конечно имѣется и рядъ разъясненій Сената по рекрутскому дѣлу. Но въ 1834 г. у Сената по части разъясненій явился конкурентъ, въ лицѣ Рекрутскаго комитета, образованнаго подъ предсѣдательствомъ М. М. Сперанскаго [3]). 16 апрѣля 1834 г. военный министръ гр. Чернышевъ объявилъ Сперанскому, что, въ виду донесеній флигель-адъютантовъ, посланныхъ руководить девяностовосьмымъ наборомъ, о замѣченныхъ ими злоупотребленіяхъ по рекрутскому дѣлу, Государь Императоръ повелѣлъ образовать, подъ предсѣдательствомъ Сперанскаго, комитетъ „для начертанія правилъ въ предупрежденіе открывшихся при рекрутскомъ наборѣ злоупотребленій, неудобствъ и отступленій, пояснивъ со всею точностью всѣ тѣ предметы, по коимъ оныя возникаютъ“. Въ Высочайшемъ повелѣніи прямо было сказано, что разсмотрѣнію комитета подлежатъ предположенія мѣстныхъ начальствъ [4]), а вышеприведенныя указанія въ Высочайшемъ повелѣніи не оставляли, казалось бы, сомнѣній, что порученіе было чисто законодательнаго свойства, но Сперанскій поступилъ въ данномъ случаѣ такъ же, какъ и въ 1810 г., когда онъ включилъ въ Учрежденіе Государственнаго Совѣта статью о представленіи впредь отчетовъ министровъ въ Государственный Совѣтъ: онъ немедленно, чрезъ министра юстиціи, вытребовалъ отъ Сената рекрутскія дѣла, подвергъ ихъ разсмотрѣнію въ комитетѣ, а затѣмъ внесъ въ Государственный Совѣтъ (не справляясь съ вопросомъ, настоитъ ли надобность въ такомъ разсмотрѣніи ихъ, или дѣла эти вполнѣ входятъ въ компетенцію Сената). Комитетъ, учрежденный въ началѣ для выработки, на основаніи опредѣленныхъ данныхъ, предположеній законодательнаго свойства, просуществовалъ до 1862 г., сливаясь все больше съ дѣятельностью II отдѣленія Собственной Его Величества канцеляріи. Сенатъ, впрочемъ, продолжалъ свою дѣятельность по рекрутскому дѣлу. Къ Рекрутскому же ко-

[1]) П. С. З., № 21906.

[2]) П. С. З., №№ 24293, 24531, 24531, 24639 и слѣд.

[3]) Дальнѣйшее изложеніе основывается на дѣлахъ этого комитета (хранящихся въ Архивѣ Государственнаго Совѣта).

[4]) Рекрутскій комитетъ, учрежденный при II отд. Собственной Его Величества канцеляріи, дѣло № 1.

митету обращались министры за заключеніемъ, когда затруднялись подписать опредѣленіе Правительствующаго Сената [1]).

Вытребованныя Сперанскимъ изъ Сената девять дѣлъ были внесены въ Сенатъ министрами на разрѣшеніе. И надо сказать, что характеръ управленія (а не только разъясненія), которымъ отличалась вся дѣятельность Сената въ это время, сказался и на этихъ дѣлахъ: Сенату предстояло по этимъ дѣламъ установить составъ рекрутскихъ присутствій въ Кавказской области, указать недостатки, съ какими могутъ быть принимаемы въ рекруты крѣпостные люди, отдаваемые безъ зачета, опредѣлить, кто долженъ предсѣдательствовать въ губернскомъ рекрутскомъ присутствіи и т. д.

Е. Дѣла о колодникахъ.

Несмотря на всю суровость взглядовъ того времени на преступленіе и наказаніе, Сенатъ проявляетъ по отношенію къ колодникамъ ровную, спокойную заботливость. Колодники, ссыльные, бѣглые, бродяги, дезертиры и т. д. всѣ они само собою, такъ сказать, подпадали подъ непосредственное попеченіе Сената, какъ центра объединенія всего управленія всѣхъ губернскихъ начальствъ; они были послѣдовательно, поперемѣнно и неизбѣжно кліентами разныхъ губернскихъ начальствъ, разныхъ вѣдомствъ, и суда и управленія, и только въ Сенатѣ все это объединялось и Сенатъ замѣнялъ (до извѣстной степени) и нынѣшнее Главное тюремное управленіе и проявлялъ попечительную объ арестантахъ дѣятельность ранѣе образованія Попечительнаго о тюрьмахъ общества (1819 г.) и развитія дѣятельности послѣдняго. Наконецъ Сенатъ, все время неизмѣнно исполнявшій обязанности охранителя казеннаго интереса, не могъ не охранять казеннаго интереса и въ данномъ дѣлѣ.

Одной изъ главныхъ заботъ Сената было нормированіе своими предписаніями порядка пересылки арестантовъ и наблюденіе за тѣмъ, чтобы губернскія начальства въ предѣлахъ ввѣренныхъ имъ губерній оказывали должное вниманіе и самому

[1]) Арх. Гос. Сов., дѣло комитета, № 246 а—1861 года.

порядку пересылки и хотя первоначальнымъ нуждамъ арестантовъ въ пропитанiи, платьѣ, обуви и притомъ, что касается до платья, „приличнымъ по времени года“ [1]). Сенатъ выступалъ и со всеподданнѣйшими докладами въ этой области; такъ, напримѣръ, по вопросу о пользованiи больныхъ арестантовъ и объ издержкахъ, на сей предметъ потребныхъ [2]).

Сенату, конечно, приходилось бороться съ безцѣльною и прямо неосновательною пересылкою арестантовъ изъ одного мѣста въ другое. Такъ, въ 1803 г. онъ дѣлаетъ распоряженiе о неотсылкѣ обличавшихся въ кражѣ ниже 20 рублей для заработковъ изъ уѣздныхъ въ губернскiе города [3]); а въ 1816 году онъ дѣлаетъ распоряженiе, чтобы изъ осужденныхъ въ крѣпостныя работы посылали бы въ крѣпости только тѣхъ, которые именно предназначены и способны къ сей работѣ [4]); такъ, далѣе, въ 1822 г. Сенатъ подтверждаетъ губернскимъ правленiямъ, чтобы бродягъ, прежде учиненiя объ нихъ выправокъ, изъ мѣста въ мѣсто отнюдь не пересылать [5]). Сенату, конечно, приходится посылать много указовъ о своевременномъ доставленiи вѣдомостей, для того, чтобы быть и самому въ курсѣ дѣла и обезпечить соотвѣтственную возможность за другими учрежденiями, ближе стоявшими къ дѣлу [6]).

Ж. Опредѣленiе и охраненiе личныхъ правъ.

Извѣстно, что изслѣдуемое время было временемъ сословныхъ подраздѣленiй населенiя. Каждое сословiе или каждое „состоянiе“ имѣло свои опредѣленныя права и обязанности, какъ по отношенiю къ государству, такъ и по отношенiю къ другимъ сословiямъ. Переходъ изъ одного состоянiя въ другое въ сущности не соотвѣтствовалъ и самой идеѣ подраздѣленiя, а потому онъ былъ и вообще затрудненъ и обставленъ всевозможными фискальными поборами. Сенатъ, какъ органъ законнаго управленiя,

[1]) П. С. З., № 20354, 20437, 23438, 24752 и слѣд.
[2]) П. С. З., № 21436.
[3]) П. С. З., № 21167.
[4]) П. С. З., № 26243.
[5]) П. С. З., № 28972.
[6]) П. С. З., № 20577, 21333 и слѣд.

какъ охранитель точнаго выполненія дѣйствующихъ законовъ, конечно не могъ не поддерживать прочности всѣхъ этихъ юридическихъ перегородокъ и упрекать его за это, становясь на нашу современную безсословную точку зрѣнія, конечно нельзя. Нельзя забывать, что дѣятельность Сената по огражденію сословныхъ правъ осуществляла этимъ путемъ, въ возможной для того времени формѣ, и огражденіе общечеловѣческихъ правъ личности.

Но и на этомъ общемъ сословномъ фонѣ выдѣляются нѣкоторые всеподданнѣйшіе доклады и указы Сената. Такъ, въ 1808 г. онъ входитъ со всеподданнѣйшимъ докладомъ, въ которомъ ходатайствуетъ о распространеніи облегченій, данныхъ удѣльнымъ крестьянамъ закономъ 22 февраля 1808 г., и на помѣщичьихъ крестьянъ [1]). Въ томъ же году онъ подробно разъясняетъ порядокъ исканія вольности отъ помѣщиковъ [2]). Въ 1820 году Сенатъ разъясняетъ, какъ поступать съ доказавшими свою свободу отъ помѣщиковъ лицами духовнаго происхожденія [3]). Въ 1803 г. онъ входитъ со всеподданнѣйшимъ докладомъ о предоставленіи свободы избрать родъ жизни, какой сами пожелаютъ, не принуждая къ вступленію въ воинскую службу, церковнослужительскимъ дѣтямъ, которыя увольняются духовными властями по излишеству и неспособности къ священническимъ званіямъ [4]).

Но, конечно, главная дѣятельность Сената состояла въ опредѣленіи и разъясненіи правъ отдѣльныхъ „состояній" и ихъ представителей. Такъ Сенатъ (въ законодательномъ порядкѣ) опредѣляетъ преимущества вышедшихъ изъ Турціи и Греціи болгаръ, водворившихся въ Новороссійскомъ краѣ [5]), разъясняетъ по представленію министра комерціи права иностранцевъ на вступленіе въ вѣчное Россіи подданство и записываніе въ купечество [6]) и городское состояніе [7]). Къ его компетенціи по положенію Комитета Министровъ въ 1840 г. отнесены дѣла по увольненію и изъ русскаго подданства [8]).

---

[1]) П. С. З., № 23017.
[2]) П. С. З., № 22840.
[3]) П. С. З., № 28160.
[4]) П. С. З., № 20897.
[5]) П. С. З., № 20103.
[6]) П. С. З., № 22533.
[7]) П. С. З., № 1737.
[8]) П. С. З., № 13210.

Такъ, далѣе, Сенатъ опредѣляетъ права отосланныхъ изъ духовнаго вѣдомства церковниковъ, права и порядокъ приписки церковно-служительскихъ дѣтей въ купечество и мѣщанство [1]. Особенное вниманіе Сената привлекало къ себѣ купеческое сословіе и поступленіе въ него [2].

Податное состояніе и „выключка" изъ него конечно даетъ не мало дѣла Сенату [3].

Въ 1806 году Сенатъ дозволяетъ врачебнымъ управленіямъ принимать въ лекарскіе помощники, безъ выключки изъ податного сословія, въ видахъ облегченія пополненія состава фельдшеровъ [4], въ 1822 году опредѣляетъ, въ какихъ случаяхъ можно принимать въ канцелярское званіе изъ податного состоянія [5]. Дворянское сословіе, конечно, привлекаетъ вниманіе Сената не мало; уже инцидентъ въ 1803 г. въ достаточной мѣрѣ освѣщаетъ отношеніе Сената къ этому вопросу. Утвержденіе дворянскихъ родовъ было однимъ изъ постоянныхъ занятій Герольдіи. Наблюденіе за правильностью дворянскихъ выборовъ, пополнявшихъ, между прочимъ, въ значительной степени ряды служилаго сословія, составляло одну изъ постоянныхъ заботъ Сената въ области управленія [6]. И по Высочайше утвержденному положенію 6 декабря 1831 г. о порядкѣ дворянскихъ выборныхъ собраній [7] на Сенатъ возложена охрана правъ дворянина. Вниманіе Сената привлекало и однодворческое сословіе [8].

Когда въ 1832 г. было создано новое сословіе почетныхъ гражданъ, потомственныхъ и личныхъ, то причисленіе къ сословію, выдача грамотъ потомственнымъ и свидѣтельствъ личнымъ была возложена на Департаментъ Герольдіи [9].

Удаленіе изъ своей среды порочныхъ членовъ обществами по мірскимъ приговорамъ поставлено было тоже подъ высшій надзоръ Сената.

---

[1]) П. С. З., №№ 20491 и 21811.
[2]) П. С. З., №№ 21479, 21484, 22278, 24588, 27747 и 29145. 2 П. С. З., № 4687 и слѣд.
[3]) П. С. З., №№ 21130, 22232, 22265, 28469 и 29007.
[4]) П. С. З., № 21985.
[5]) П. С. З., № 29106.
[6]) П. С. З., №№ 21812, 27247, 28143 и слѣд.
[7]) 2 П. С. З., № 4989.
[8]) 2 П. С. З., №№ 21332, 28469 и слѣд.
[9]) 2 П. С. З., № 5284, §§ 12—14.

3. Завѣдываніе казенными землями.

Земельное дѣло неизмѣнно всегда стояло подъ охраною, а долгое время и подъ управленіемъ Сената. Сенатъ былъ не только хранитель закона, но наиболѣе довѣренный хранитель казеннаго добра. Въ качествѣ хранителя этого рода онъ долгое время принималъ участіе въ финансовомъ управленіи и прежде всего завѣдывалъ главнѣйшими доходными статьями казны: питейнымъ и солянымъ дѣлами. Въ качествѣ охранителя казеннаго интереса онъ же утверждалъ всѣ торги по поставкамъ въ казну и по продажѣ казеннаго имущества, когда дѣло шло о „знатныхъ" суммахъ, превышавшихъ 10.000 рублей. Понятно, поэтому, само собою, онъ же являлся и хранителемъ того громаднаго земельнаго фонда, которымъ, главнымъ образомъ, обезпечивалось благосостояніе такого чисто земледѣльческаго народа, какъ русскій. Этотъ фондъ надо было не только хранить, но еще населять людьми; раздавая этотъ фондъ населенію, извлекать такимъ путемъ доходъ. Отсюда естественно само собою вытекала забота о надѣленіи казенныхъ крестьянъ землею. Съ другой стороны, въ неразрывной связи съ земельнымъ и воднымъ богатствомъ, стояли такъ называемыя оброчныя статьи: ловля рыбъ и водяныя мельницы. Этими оброчными статьями надо было тоже надѣлять крестьянъ, а съ другой стороны эти статьи надо было отдавать для эксплоатированія въ аренду по договорамъ. Наконецъ все это земельное владѣніе, какъ казенное, такъ и частное, надо было упорядочивать проведеніемъ границъ между владѣніями разныхъ собственниковъ. Въ томъ же Межевомъ департаментѣ Сената, который вѣдалъ это послѣднее дѣло, сосредоточено было попеченіе и о всемъ земельномъ фондѣ. Сенатъ самъ раздавалъ земли только казеннымъ крестьянамъ, платившимъ оброкъ, а вѣдь это въ сущности въ то время было единственнымъ способомъ извлеченія изъ земли доходовъ. Наоборотъ, не злоупотребляя самъ раздачей, онъ обнаруживалъ злоупотребленія другихъ учрежденій и, не стѣсняясь никакими давностными сроками, старался хоть что-нибудь сохранить для казны изъ растраченнаго другими имущества. Такъ, по его всеподданнѣйшему докладу получило разрѣшеніе въ 1804 г. громадное

дѣло о незаконной раздачѣ Вотчинной коллегіей въ 1714—1736 годы пустыхъ земель разнымъ лицамъ безвозмездно. По увѣренію Сената были розданы сотни тысячъ десятинъ даромъ. И Сенатъ не могъ конечно съ этимъ помириться и потому, опредѣливъ, какія во время раздачи существовали покупныя цѣны на земли (смотря по мѣстности 1—6 руб. за десятину), Сенатъ рѣшилъ взыскать хотя бы соотвѣтствующія суммы [1]). Мало того, въ предѣлахъ, возможныхъ для него, Сенатъ велъ борьбу съ людьми, находящимися „въ случаѣ", и отстаивалъ отъ фаворитовъ интересы казны и крестьянъ. Такъ въ 1801 г. [2]) онъ всеподданнѣйшимъ докладомъ добился „удовольствованія" крестьянъ казеннаго вѣдомства положенною пропорціею земли предпочтительно передъ тѣми лицами, коимъ оныя Всемилостивѣйше пожалованы. Въ 1808 г. [3]) Сенатъ постановляетъ о взысканіи денегъ съ владѣльцевъ за оставленныя въ ихъ владѣніи казенныя земли. Наткнувшись въ 1801 г. при размежеваніи на различныя давнишнія завладѣнія, онъ распорядился объ оставленіи за владѣльцами казенныхъ земель, которыми они завладѣли до 1762 г. [4]).

Но главною его заботою, какъ уже сказано выше, было надѣленіе казенныхъ крестьянъ земельными угодьями. Такъ, онъ утверждаетъ неоднократно правила о надѣленіи землею казенныхъ крестьянъ въ разныхъ мѣстностяхъ Имперіи [5]). Эта функція настолько несомнѣнно принадлежала Сенату, что и въ царствованіе Императора Николая I въ 1826 г. [6]), Межевому департаменту Правительствующаго Сената предоставлено было безъ всякихъ рапортовъ утверждать надѣленіе казенныхъ крестьянъ до 15-десятинной пропорціи. Впрочемъ, даже Комитетъ Министровъ видимо признавалъ Сенатъ надежнымъ хранителемъ казеннаго добра и еще въ 1826 году предписалъ казеннымъ палатамъ, чтобы онѣ не приводили предположеній о выдѣлѣ частнымъ лицамъ изъ въѣзжихъ казенныхъ лѣсовъ участковъ, не представивъ предвари-

[1]) П. С. З., № 21536.
[2]) П. С. З., № 20033.
[3]) П. С. З., № 22861.
[4]) П. С. З., № 20347.
[5]) П. С. З., №№ 20426, 24411, 24895, 29442 и слѣд.
[6]) 2 П. С. З., № 597.

тельно Сенату. [1]) Лѣсъ вообще, его охраненіе и продажа вызывали усиленную дѣятельность Сената [2]).

Сенатъ отводилъ земельныя угодья частнымъ лицамъ для культурныхъ цѣлей: разведенія шелководства [3]), для устройства рыболовныхъ заведеній [4]).

Органомъ Сената въ этомъ дѣлѣ, собственно въ части, касающейся надѣленія и храненія, являлись казенныя палаты. Онъ установилъ для нихъ порядокъ дѣлопроизводства по этимъ дѣламъ [5]).

Сенатъ прибѣгалъ къ эксплоатированію земельнаго богатства и путемъ отдачи въ аренду цѣлыхъ имѣній [6]) и отдѣльныхъ оброчныхъ статей, какъ поселеніямъ, такъ и частнымъ лицамъ [7]).

Въ 1811 г. министръ финансовъ добился отъ Сената [8]) указа, чтобы дѣла о надѣленіи казенныхъ крестьянъ землею, о притязаніяхъ частныхъ лицъ на казенныя земли и о сдачѣ оброчныхъ статей въ аренду предварительно, до Сената, поступали на заключеніе министерства финансовъ.

Важною стороною упорядоченія земельнаго дѣла въ Россіи являлось межеваніе. И здѣсь Сенатъ въ полномъ смыслѣ былъ хозяиномъ дѣла. Онъ и законодательствовалъ, и управлялъ, и судилъ.

Но и въ этой области компетенція Сената постепенно сокращается рядомъ законодательныхъ актовъ. Въ 1819 г. послѣдовало Высочайше утвержденное мнѣніе Государственнаго Совѣта о новомъ устройствѣ межевого корпуса, которому придавалась болѣе бюрократическая и независимая отъ Сената организація. Но все же и по этому закону инструкція межевому корпусу утверждалась Сенатомъ, о проступкахъ чиновъ корпуса слѣдовало доносить Сенату (ст. ст. 2, 4, 8 и друг.).

Именнымъ указомъ 17 іюня 1836 г. [9]) было образовано отдѣльное Управленіе главнаго директора межевого корпуса

---

[1]) 2 П. С. З., № 62.
[2]) П. С. З., №№ 20095, 22332, 22333, 27803 и 27823.
[3]) П. С. З., № 20048.
[4]) П. С. З., № 24207.
[5]) П. С. З., № 20655.
[6]) П. С. З., № 20801, 22218.
[7]) П. С. З., №№ 19967, 19971, 20492, 20692, 20933, 21206, 21295, 21576, 22162, 22179 и слѣд.
[8]) П. С. З., № 24922.
[9]) П. С. З., № 9315.

подъ завѣдываніемъ и надзоромъ министра юстиціи. Къ этому управленію отошла вся распорядительная часть и ему подчинены были всѣ мѣстные землемѣры, за межевой же канцеляріей „въ непосредственной зависимости отъ Правительствующаго Сената“ оставлены были только судебныя дѣла. Высочайше утвержденное 24 августа 1850 г. [1]) Преобразованіе межевого корпуса нисколько не отразилось на положеніи Сената.

Но, конечно, какъ эти законодательные акты, такъ и послѣдовавшее въ 1837 году образованіе Министерства государственныхъ имуществъ, привели на практикѣ мало по малу къ тому, что вся распорядительная власть въ земельномъ дѣлѣ перешла отъ Сената къ другимъ, построеннымъ на бюрократическомъ началѣ, органамъ.

И. Финансовое управленіе.

Широкое участіе Сената въ финансовомъ управленіи объясняется его обязанностями по охраненію казеннаго имущества и казеннаго интереса. Выше описана дѣятельность Сената по охраненію одного изъ главныхъ видовъ казеннаго добра—народнаго земельнаго фонда. Но, конечно, Сенатъ не могъ не привлекаться и къ участію въ финансовомъ управленіи, т. е. къ собиранію и расходованію народныхъ денегъ; онъ долгое время признавался и по закону и фактически высшимъ, послѣ Государя, оберегателемъ казеннаго интереса, т. е. въ сущности народныхъ денегъ, поступавшихъ тѣмъ или инымъ путемъ въ государственное казначейство.

Сенатъ печется о взиманіи податей и устанавливаетъ порядокъ взиманія таковыхъ [2]), входитъ къ Государю съ докладами о правилахъ взысканія податей съ владѣльцевъ казенныхъ земель [3]), о недоимкахъ [4]) и т. д., и Государь Александръ I вполнѣ признаетъ значеніе Сената въ этомъ дѣлѣ. Такъ, въ 1801 г. Онъ пору-

---

[1]) П. С. З., № 24420.
[2]) П. С. З., № 22112.
[3]) П. С. З., № 20979.
[4]) П. С. З., № 22312.

чаетъ ему препроводить начальникамъ губерній утвержденные Имъ штаты губерній, съ тѣмъ, чтобы губернаторы чрезъ Сенатъ представляли Государю предположенія о необходимыхъ для выполненія штатовъ расходахъ [1]). Обязанности и права Сената въ этомъ дѣлѣ были такъ велики, что въ 1824 г. [2]), когда вообще его власть исполнительная шла быстро на убыль, онъ предписываетъ тѣмъ не менѣе казеннымъ палатамъ доносить въ ежемѣсячныхъ вѣдомостяхъ не только о наличныхъ суммахъ, но и о томъ, сколько должно было бы быть по книгамъ. Конечно, онъ удѣляетъ много своего вниманія самому порядку непосредственнаго береженія, пересылки и храненія казенныхъ денегъ, а равно назначеніямъ и дѣятельности мѣстнаго казеннаго управленія [3]). Къ нему обращается въ 1809 г. государственный казначей за указаніемъ, куда направлять фальшивую монету (онъ указалъ на монетный дворъ) [4]). Онъ печется о правильной продажѣ гербовой бумаги и сборѣ гербовыхъ пошлинъ [5]). Но особенно близкое участіе Сенатъ принимаетъ въ управленіи: 1) питейнымъ дѣломъ, 2) солянымъ дѣломъ, 3) въ утвержденіи торговъ, подрядовъ, поставокъ, смѣтъ, 4) въ сложеніи недоимокъ, безнадежныхъ взысканій, 5) въ завѣдываніи земскими повинностями.

1) Питейное дѣло. Собственно по этому дѣлу имѣется указовъ Сената больше даже, чѣмъ по рекрутскому дѣлу. Оно и понятно, если имѣть въ виду, что въ вѣдѣніи Сената, несмотря на образованіе министерствъ, находилось все это дѣло, во всемъ объемѣ, отъ самаго главнаго: выработки каждые четыре года условій для содержанія откуповъ и утвержденія торговъ на откупъ, до такихъ мелочей, какъ наблюденіе за „недѣланіемъ бутылокъ и штофовъ неуказаннаго размѣра“ [6]).

Главное, т. е. отдача съ торговъ на откупъ питейныхъ сборовъ на четырехлѣтіе, происходило такъ. За годъ или даже два до конца договора съ откупщиками въ Сенатѣ изъ сенаторовъ образовывался по выбору комитетъ, въ трудахъ его участвовали представители Министерства финансовъ и внутреннихъ дѣлъ,

[1]) П. С. З., № 20099.
[2]) П. С. З., № 30001.
[3]) П. С. З., №№ 20479, 21214, 21289, 21303, 21471 и слѣд.
[4]) П. С. З., № 23552.
[5]) П. С. З., №№ 21633, 24384, 26158, 27628, 27724; 2 П. С. З., № 42 и слѣд.
[6]) П. С. З., № 21768.

а впослѣдствіи и государственныхъ имуществъ. Въ представлявшейся въ этотъ комитетъ министромъ финансовъ запискѣ предлагались, по указанію практики, измѣненія въ дѣйствующихъ условіяхъ откупа. Комитетъ разрабатывалъ окончательныя условія, представлялъ ихъ въ Первый департаментъ Сената, откуда они шли на Высочайшее утвержденіе, сначала непосредственно, а потомъ чрезъ Государственный Совѣтъ. Послѣ воспослѣдованія Высочайшаго соизволенія, происходилъ вызовъ желающихъ и торги въ самомъ Сенатѣ, отъ коего окончательно и зависѣло утвержденіе таковыхъ. Условія откупа представляли изъ себя многостатейный сложный актъ, при выработкѣ коего Сенату рекомендовалось: „разсмотрѣвъ во всей подробности замѣчанія министра финансовъ, сообразить оныя съ различными, до свѣдѣнія Сената доходившими, неудобствами, временемъ и обстоятельствами допущенными" [1]). Сенату указывалось, что торги на винные откупа происходятъ въ Сенатѣ „съ нарочитымъ благоустройствомъ" [2]) и предлагалось назначить сроки казеннымъ палатамъ и себѣ. Въ указахъ иногда оговаривалось „о представленіи Сенату „дѣлать въ условіяхъ для содержанія тѣхъ сборовъ перемѣны" [3]).

Въ 1817 году [4]) были изданы Уставъ о питейномъ сборѣ и Учрежденіе для управленія питейнаго сбора. Хотя согласно этому уставу (§ 46) министръ финансовъ имѣетъ „въ непосредственномъ начальствѣ" всѣ мѣста и лица, завѣдующія дѣломъ, но на торги онъ испрашиваетъ утвержденія Правительствующаго Сената (§ 50); выработанныя казенными палатами и одобренныя министромъ финансовъ предположенія о числѣ питейныхъ домовъ и мѣстахъ для ихъ заведенія идутъ на утвержденіе Сената (§ 89). Казенныя палаты по веденію этого дѣла подвергаются отвѣтственности предъ Правительствующимъ Сенатомъ по представленіямъ министра финансовъ (§ 121). Но и послѣ изданія этого устава условія на откупъ вырабатывались въ Сенатѣ [5]).

Конечно, кромѣ этого основного вопроса, компетенціи Сената подлежалъ рядъ другихъ вопросовъ, естественно возникавшихъ

[1]) П. С. З., № 21913.
[2]) П. С. З., № 23517.
[3]) П. С. З., № 25635.
[4]) П. С. З., № 26704.
[5]) П. С. З., №№ 23199 и 31511.

при веденіи этого громаднаго дѣла. Тутъ и вопросъ о личномъ составѣ чиновъ (пристава по питейнымъ дѣламъ); для Петербурга Сенатъ входилъ къ Государю съ особымъ докладомъ [1]), и вопросы о питейныхъ домахъ, ихъ числѣ, замѣнѣ сгорѣвшихъ новыми и о безконечныхъ взысканіяхъ съ неисправныхъ откупщиковъ, не желающихъ брать вино изъ казенныхъ магазиновъ, о клейменіи водокъ, о разрѣшеніи жителямъ нѣкоторыхъ мѣстностей курить вино [2]). Въ 1815 г. былъ образованъ изъ сенаторовъ по Высочайшему назначенію особый комитетъ для окончанія дѣлъ объ обнаруженныхъ мѣстными по губерніямъ комиссіями недоимкахъ по питейному сбору. Комитетъ этотъ, исполнивъ возложенную на него задачу, представилъ Первому департаменту Сената докладъ и за окончаніемъ возложеннаго на него порученія былъ закрытъ въ 1816 г. [3]).

2) **Соляное дѣло.** Это дѣло тоже находилось, подъ высшимъ руководствомъ Сената на тѣхъ же началахъ, какъ и питейное дѣло. Въ 1817 году Сенатъ вошелъ непосредственно къ Государю съ подробнымъ разностороннимъ докладомъ о веденіи всего соляного дѣла, и докладъ этотъ былъ Высочайше утвержденъ [4]). Сенатъ устанавливалъ цѣну на соль [5]), накладывалъ взысканія за неисправную поставку соли [6]), на казенныя палаты за неправильныя дѣйствія по соляной операціи [7]), устанавливалъ порядокъ пріема соли [8]). Въ 1818 г. [9]) былъ утвержденъ Уставъ о соли и Учрежденіе солянаго управленія. Согласно § 55 устава совѣтники соляного вѣдомства въ казенной палатѣ назначались Правительствующимъ Сенатомъ по представленію министра финансовъ. Условія для торговъ на соль вырабатывались министромъ финансовъ и приводились въ исполненіе съ разрѣшенія Правительствующаго Сената (§ 65). Но повидимому и этотъ видъ власти исполнительной отошелъ въ

---

[1]) П. С. З., № 22401.
[2]) П. С. З., №№ 21082, 21303, 27367, 22121, 23541, 24886, 26104, 26336, 24793 и 25881.
[3]) П. С. З., №№ 25876 и 26340.
[4]) П. С. З., № 26679.
[5]) П. С. З., №№ 20315 и 20316.
[6]) П. С. З., № 26726.
[7]) Арх. Гос. Сов., т. IV, 28 апрѣля 1810 г.
[8]) П. С. З., №№ 27707 и 27795.
[9]) П. С. З., № 27448.

царствованіе Императора Николая I отъ Сената. Въ 1826 г. утверждены цѣны на соль Государственнымъ Совѣтомъ, безъ доклада Сената [1]).

3. Торги, подряды, поставки, контракты, смѣты. И эта часть государственнаго хозяйства долгое время состояла подъ руководствомъ и высокою и безпристрастною охраною Сената. Еще въ 1822 г. Сенатъ входилъ съ всеподданнѣйшимъ докладомъ о порядкѣ торговъ, и таковой докладъ былъ Высочайше утвержденъ [2]). Сенатъ былъ высшею инстанціей по производству торговъ; на сумму свыше 10 тысячъ рублей торги въ началѣ столѣтія производились обязательно въ Сенатѣ, только контракты на поставки изъ суммъ, получаемыхъ отъ земскихъ повинностей, могли заключаться безъ разрѣшенія Сената и на сумму свыше 10 тысячъ рублей [3]). Въ царствованіе Императора Александра I компетенція Сената по торгамъ и всякимъ сдѣлкамъ казны на сумму свыше 10 тысячъ рублей была нерушима; пермскому и вятскому генералъ-губернатору былъ посланъ въ этомъ смыслѣ въ 1809 г. [4]) строгій именной указъ. Но въ царствованіе Императора Николая I положеніе нѣсколько измѣнилось, вслѣдствіе введенія счета на серебро вмѣсто счета на ассигнаціи. Высочайше утвержденнымъ 17 октября 1830 г. Положеніемъ о обязательствахъ частныхъ лицъ съ казною предѣлы компетенціи Сената по этого рода дѣламъ были измѣнены: договоры съ казною на сумму до 10 тысячъ рублей утверждаются казенными палатами, на сумму отъ 10 до 25 тысячъ рублей губернаторами, а по земскимъ повинностямъ на всякую сумму; на сумму отъ 25—50 тысячъ руб. договоры утверждаются министрами и лишь свыше 50 тысячъ рублей—Сенатомъ. Согласно съ этими измѣненіями по докладу Сената въ 1842 г. былъ опредѣленъ и порядокъ утвержденія договоровъ поставокъ на городскія суммы [5]). Эти предѣлы для договоровъ поставки на городскія суммы были нѣсколько понижены въ 1853 г. [6]), а именно утверждали договоры губернаторы до 10 тысячъ и Министерство внутреннихъ дѣлъ до 30 тысячъ рублей.

---

[1]) 2 П. С. З., № 97.
[2]) Мнѣніе Гос. Сов. I, № 29044.
[3]) П. С. З., № 22955.
[4]) П. С. З., № 24092.
[5]) Арх. Гос. Сов., дѣло Деп. экон. 1842 г., № 53.
[6]) П. С. З., № 27185.

Въ 1832 г. 25 іюля [1]) было Высочайше утверждено Положеніе о порядкѣ описи, оцѣнки и публичной продажи имуществъ. Согласно §§ 212, 214, 216, 248 этого положенія рѣшеніе Сената требуется, если цѣна, предложенная на торгахъ, ниже оцѣнки; въ такомъ случаѣ Сенатъ назначаетъ мѣсто для новыхъ торговъ. Если взысканіе казенное и цѣна, предложенная на торгахъ, не покрываетъ взысканія, то опять таки слѣдуетъ испрашивать указанія Сената.

Но не въ томъ только произошло измѣненіе въ царствованіе Императора Николая I, что были отодвинуты предѣлы компетенціи Сената по торгамъ на продажу казеннаго имущества, на продажу частнаго имущества по казеннымъ взысканіямъ, на поставки въ казну и городамъ; измѣненія произведены и другими путями.

Такъ въ 1831 г. былъ изобрѣтенъ сначала въ Министерствѣ внутреннихъ дѣлъ, а затѣмъ распространенъ и для другихъ Министерствъ „хозяйственный" способъ возведенія казенныхъ построекъ и заготовленій. Въ соотвѣтственныхъ правилахъ [2]) не говорится уже ни слова о надзорѣ Сената, ни о предѣльной суммѣ, ни о фактическомъ контролѣ. Лишь по „окончаніи" хозяйственныхъ „операцій" счета и книги препровождаются въ казенную палату или въ государственную экспедицію для ревизіи счетовъ.

Въ томъ же году [3]) былъ установленъ и новый порядокъ утвержденія смѣтъ; на мѣстахъ смѣты утверждались губернаторами до 10 тысячъ рублей, а въ столицахъ на неограниченную сумму строительнымъ комитетомъ Министерства внутреннихъ дѣлъ.

Замѣчается и другое умаленіе компетенціи Сената. Послѣдняя по этого рода дѣламъ распространялась всегда какъ на гражданское, такъ и на военное вѣдомство [4]). Но съ образованіемъ военнаго министерства и военнаго совѣта, компетенція Сената отошла по дѣламъ этого министерства къ военному совѣту. Лишь какъ то случайно утвержденіе поставокъ, торговъ и т. п. по военно-учебнымъ заведеніямъ и Пажескому

---

[1]) 2 П. С. З., № 5464.
[2]) 2 П. С. З., № 4787.
[3]) 2 П. С. З., № 4805.
[4]) П. С. З., №№ 21692, 23211 и слѣд.

корпусу сохранилось до 1842 г. за Сенатомъ и лишь въ этомъ году утвержденіе торговъ для этихъ заведеній передано военному совѣту [1]).

Но прежде чѣмъ все это умаленіе компетенціи Сената состоялось на основаніи общихъ учрежденій, Сенату пришлось выдержать настоящую борьбу съ бюрократическими вѣдомствами.

Уже въ первый годъ царствованія Императора Николая I было сдѣлано отступленіе отъ общихъ правилъ для Кавказа и на основаніи Положенія Комитета Министровъ [2]) было разрѣшено строительному комитету при кавказскихъ минеральныхъ водахъ, съ утвержденія главноначальствующаго на Кавказѣ, безъ разрѣшенія Сената, заключать сдѣлки на сумму до 50 тысячъ.

Но Сенату и по отдѣльнымъ дѣламъ приходилось вести борьбу съ вѣдомствами, которыя стремились обратить контроль Сената въ пустую формальность, или просто его обойти. Въ 1828 г. [3]) Сенатъ въ Общемъ первыхъ трехъ департаментовъ собраніи разсматривалъ рапортъ военнаго министра по заключенію контракта съ купцомъ Коростелевымъ на постройку при Гельсингфорскомъ военномъ госпиталѣ казенныхъ деревянныхъ строеній. Сенатъ приказали: „Поелику при рапортѣ не приложено плановъ и смѣтъ, безъ коихъ Правительствующій Сенатъ не можетъ сдѣлать ближайше истиннаго и точнаго заключенія, соблюдена ли была въ семъ дѣлѣ всевозможная бережливость и сохраненъ ли казенный интересъ, какъ Его Императорскимъ Величествомъ по сему дѣлу повелѣно, Высочайшимъ же указомъ 1784 г. февраля 20 по поводу происшедшихъ безпорядковъ въ поставкѣ провіанта велѣно вообще о всѣхъ подрядахъ въ случаѣ, буде контракты выше 10.000 рублей, представлять въ Правительствующій Сенатъ обстоятельно и съ приложеніемъ условій, то и предписать военному министру, чтобы для соображенія цѣны доставилъ планы и смѣты, а для предупрежденія на будущее время подобныхъ настоящему затрудненій предписать указами всѣмъ министрамъ, генералъ-губернаторамъ и друг.“. Видимо указъ не понравился военному министру, ибо онъ въ томъ же году

---

[1]) 2 П. С. З., № 15670.
[2]) 2 П. С. З., № 653.
[3]) 2 П. С. З., № 1656.

испросилъ себѣ Именной указъ [1]) о дозволеніи заключать контракты по подряду комиссаріатскихъ вещей на сроки 1828 и 1829 г.г. на сумму свыше 10.000 р. безъ разрѣшенія Сената, если цѣны не выше 1826 и 1827 г.г., а если выше, то представлять Правительствующему Сенату, но съ тѣмъ, чтобы представленія такія разсматриваемы были въ первомъ же присутствіи по полученіи.

Въ томъ же году Сенату пришлось послать указы всѣмъ министрамъ, чтобы въ представленіяхъ о подрядахъ сообщались мѣстныя справочныя цѣны на тѣ предметы, кои входятъ въ составъ подряда [2]), и разъяснить Морскому министерству, что смѣты по подрядамъ на постройки и по частямъ построекъ должны быть представляемы въ Сенатъ, если вся постройка въ цѣломъ обойдется свыше 10.000 р. [3]).

5) Земскія повинности. Опредѣленіе размѣра этихъ мѣстныхъ налоговъ было тоже дѣломъ Сената.

Въ 1801 г. Императоръ Александръ I въ указѣ Сенату [4]) говорилъ: „Мы признали нужнымъ, чтобы Правительствующій Сенатъ, обративъ на сіе особенное вниманіе, занялся средствами привести сію часть народной повинности въ надлежащую ясность и опредѣлительность".

Въ 1805 г. [5]) Сенату Высочайше повелѣно образовать по выбору комитетъ для уравненія земскихъ повинностей по всей Имперіи и выработки положенія и смѣтъ. Комитетъ для уравненія земскихъ повинностей во всемъ государствѣ издавалъ указы, требовалъ присылки по приложеннымъ образцамъ свѣдѣній о средствахъ мѣстныхъ жителей и т. д. [6]). Въ ноябрѣ 1819 г. комитетъ представилъ свое заключеніе въ Общее собраніе Правительствующаго Сената, а 26 декабря 1820 г. [7]) комитетъ былъ закрытъ за окончаніемъ своихъ трудовъ [8]). Сенату приходилось по вопросу о земскихъ повинностяхъ входить къ Государю и съ особыми докладами [9]).

---

[1]) 2 П. С. З., № 1728.
[2]) 2 П. С. З., № 1941.
[3]) 2 П. С. З., № 2145.
[4]) П. С. З., № 20344.
[5]) П. С. З., № 21736.
[6]) П. С. З., № 28897.
[7]) П. С. З., № 28074.
[8]) 2 П. С. З., № 11115.
[9]) П. С. З., № 22392.

Въ 1851 г. [1]) въ силу Высочайше утвержденныхъ правилъ новаго устройства земскихъ повинностей обязанности Сената въ этомъ дѣлѣ окончательно перешли къ особому совѣщательному присутствію.

6) Сложеніе безнадежныхъ поступленій. Такое сложеніе недоимокъ всякаго рода, за все описываемое время до 1842 г., входило въ несомнѣнную компетенцію Сената; въ этой компетенціи у Сената не было конкурента, даже, наоборотъ, это безнадежное дѣло во всѣ времена стремились передать Сенату, чтобы при помощи его авторитета въ охраненіи казеннаго интереса покончить съ безконечной перепиской. Въ 1822 г. [2]) Высочайше утвержденнымъ положеніемъ Комитета Министровъ Сенату предоставлено, не входя, какъ въ 1806 г. къ Государю, слагать безнадежныя казенныя недоимки и маловажныя взысканія. Въ 1827 г. Сенату предоставлено постановлять о возвращеніи неправильныхъ или излишне взысканныхъ денегъ до 10 тысячъ рублей. Въ 1835 г. Сенату присваивается право прекращать производство объ убыткахъ казны, происшедшихъ отъ неизбѣжныхъ случаевъ. Въ 1838 г. [3]) власть Сената по сложенію безнадежныхъ взысканій на сумму свыше 10 тысячъ распространяется на Сибирь. По Учрежденію Государственнаго Совѣта 15 апрѣля 1842 г. [4]) дѣла о сложеніи недоимокъ и казенныхъ взысканій перешли въ вѣдѣніе Государственнаго Совѣта.

7) Сельскіе хлѣбные запасные магазины. И въ этомъ дѣлѣ Сенатъ занималъ въ качествѣ хранителя казеннаго, а слѣдовательно и общественнаго имущества руководящее положеніе. Отчеты и свѣдѣнія объ этихъ магазинахъ стекаются въ Сенатъ [5]), Сенатъ заботится о ихъ пополненіи и запрещаетъ губернаторамъ давать отсрочки обязаннымъ пополнять магазины безъ разрѣшенія министра внутреннихъ дѣлъ и своего [6]), опредѣляетъ порядокъ выдачи ссудъ [7]), освобождаетъ нѣкоторыхъ лицъ отъ

---

[1]) 2 П. С. З., № 25398.
[2]) П. С. З., № 29280.
[3]) 2 П. С. З., №№ 1089, 8373 и 11373.
[4]) П. С. З., № 15518, ст. 23.
[5]) П. С. З., № 20321.
[6]) П. С. З., № 22080.
[7]) П. С. З., №№ 24525 и 24919.

взноса, входитъ по этому дѣлу съ неоднократными всеподданнѣйшими докладами, причемъ ему приходится испрашивать для якутскихъ провіантскихъ смотрителей назначенія на „утрусъ“ и „упылъ“—500 пудовъ [1]).

К. Дѣла инославныхъ исповѣданій.

Въ отношеніи управленія дѣлами инославныхъ исповѣданій Сенатъ до 1817 г. въ сущности выполнялъ всѣ функціи государственной власти въ отношеніи къ церквамъ инославныхъ исповѣданій. По докладу Сената 13 ноября 1801 г. [2]) возстановляется духовное и церковное правительство римско-католическаго закона въ Россіи. Въ 1803 г. по его же докладу устанавливается званіе генералъ-суперъ-интендента лютеранской церкви въ Петербургѣ [3]). Въ отношеніи католической церкви Сенатъ въ полномъ смыслѣ слова составляетъ высшую инстанцію по разрѣшенію какъ ея духовныхъ дѣлъ, такъ и имущественныхъ. Черезъ Сенатъ митрополитъ римско-католическихъ церквей испрашиваетъ Высочайшее соизволеніе на свои предположенія; Сенатъ утверждаетъ правила для католическихъ монаховъ [4]), распоряжается объ устраненіи безпорядковъ по управленію, въ томъ числѣ и по привилегіямъ духовныхъ особъ [5]), регулируетъ положеніе уніатскихъ монаховъ [6]), устанавливаетъ порядокъ рѣшенія дѣлъ римско-католической коллегіи [7]), въ сущности осуществляетъ высшее завѣдываніе имуществами церкви [8]). Къ нему, какъ высшему государственному руководителю этой церкви, обращается съ вѣдѣніемъ Святѣйшій Синодъ по закону о бракосочетаніи православныхъ съ иновѣрными [9]). Когда 17 августа 1810 г. было образовано Главное управленіе духовныхъ дѣлъ, Сенатъ оказываетъ ему

---

[1]) П. С. З., №№ 22507—а и 22304.
[2]) П. С. З., № 20033.
[3]) П. С. З., № 20589.
[4]) П. С. З., №№ 20939, 21160 и 21193.
[5]) П. С. З., № 21033.
[6]) П. С. З., №№ 20903 и 21291.
[7]) П. С. З., № 22287.
[8]) П. С. З., №№ 21145, 21394 и 21586.
[9]) П. С. З., № 24233.

содѣйствіе, напримѣръ, въ полученіи отъ Римско-католической духовной коллегіи свѣдѣній о результатахъ объѣздовъ архіереевъ [1]). Въ 1817 году [2]), было учреждено Министерство духовныхъ дѣлъ и народнаго просвѣщенія, т. е. собственно присоединено къ послѣднему Главное управленіе духовныхъ дѣлъ. Въ силу §§ 132, 135 и 137 Учрежденія этого министерства правительственное завѣдываніе собственно духовными дѣлами церквей католической и лютеранской перешло отъ Сената къ этому министерству, а за Сенатомъ остались лишь дѣла этихъ церквей по судной части.



Ковчегъ печати для польскихъ дипломовъ (Николаевской эпохи).

[1]) П. С. З., № 26660.
[2]) П. С. З., № 27106.

VII. Власть судебная.



ласть судебная является неотъемлемою принадлежностью Сената во всѣ времена его существованія. И до 1864 г. Сенатъ былъ высшимъ въ Имперіи судилищемъ и притомъ именно судилищемъ, а не кассаціоннымъ судомъ, руководящимъ лишь чрезъ свои рѣшенія дѣятельностью судовъ, разсматривающихъ дѣла по существу. Сенатъ считался лучшимъ въ Имперіи судомъ, это былъ судъ по крайней мѣрѣ нелицепріятный,—къ сожалѣнію, какъ извѣстно, этого нельзя было сказать про другіе дореформенные суды. Понятно поэтому также, что къ этому высшему, лучшему судилищу тянулось все, что было привилегированнымъ; право судиться въ Сенатѣ было по уголовнымъ дѣламъ преимуществомъ сословнымъ: сюда поступали дѣла дворянъ, почетныхъ гражданъ, чиновниковъ; здѣсь судились за должностныя преступленія всѣ первые чины губерніи, предсѣдатели палатъ и прокуроры и даже органы центральнаго управленія. Сюда же законодатель сталъ послѣдовательно направлять все, что онъ признавалъ заслуживающимъ особаго вниманія. Сюда поступали уголовныя дѣла, возникшія по Высочайшимъ повелѣніямъ [1]), возбуждаемыя при сенаторской ревизіи [2]), дѣла, по коимъ было много обвиняемыхъ или вмѣстѣ съ крѣпостными обвинялись и помѣщики [3]), дѣла о малолѣтнихъ преступникахъ [4]), дѣла, по которымъ состоялся приговоръ палаты, измѣнившій первоначальный приговоръ, въ виду обнаруженныхъ гу-

[1]) П. С. З., № 27005.
[2]) П. С. З., № 27057.
[3]) П. С. З., № 27457.
[4]) П. С. З., № 22144.

бернаторомъ новыхъ данныхъ [1]). Но люди „низшаго состоянія" проникали сюда лишь постепенно и медленно. Сенатъ былъ ревизіонной и апелляціонной инстанціей для самыхъ разнообразныхъ судовъ: для комиссій въ Константинополѣ, для Дерптскаго университетскаго суда [2]), даже для военныхъ судовъ, когда они судили дворянъ, виновныхъ въ корчемствѣ съ насильственнымъ сопротивленіемъ властямъ [3]). Но былъ ли и могъ ли быть



Бар. Х. Х. фонъ-деръ-Ховенъ.

этотъ судъ при условіяхъ судоустройственныхъ и судопроизводственныхъ того времени не только хорошимъ, но даже удовлетворительнымъ судомъ? Можно ли было говорить о правосудіи въ странѣ, въ которой многіе милліоны людей были подсудны домашнему суду своихъ крѣпостныхъ владѣльцевъ, гдѣ судами первой инстанціи были органы полиціи, и гдѣ всѣ суды мѣстные были мѣстомъ кормленія бѣдныхъ дворянъ? Что могъ сдѣлать Сенатъ, во всей своей дѣятельности строго придер-

[1]) 2 П. С. З., № 4235.
[2]) П. С. З., № 18302.
[3]) 2 П. С. З., № 5083.

живавшійся закона, когда сами законы въ области правосудія были вполнѣ неудовлетворительны, когда ему поневолѣ по дѣламъ уголовнымъ приходилось поддерживать теорію формальныхъ доказательствъ и взыскивать судебныя пошлины съ явно невиннаго, а безъ представленія таковыхъ оставлять жалобы ихъ безъ разсмотрѣнія. Въ области законодательства и управленія Сенатъ былъ несомнѣнно свободнѣе, чѣмъ въ области правосудія, и дѣятельность его тамъ была полезнѣе для страны.

Но конечно въ эти тяжелыя времена для русскаго правосудія вообще и сенатскаго въ томъ числѣ появлялись свѣтлыя энергичныя личности, которыя будили Сенатъ и находили отголосокъ, если не въ малочисленномъ составѣ департаментовъ, то въ общихъ собраніяхъ Сената. Однимъ изъ такихъ лицъ былъ выдающійся сенаторъ Московскихъ департаментовъ, генералъ отъ инфантеріи, баронъ Христофоръ Христофоровичъ фонъ-деръ-Ховенъ [1]).

---

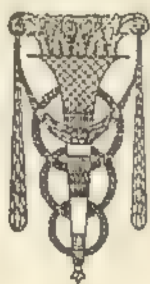
[1]) 16 лѣтъ (1856—1872 г. г.) онъ посвятилъ Сенату, но и до назначенія сенаторомъ въ своей военно-административной службѣ и въ дѣятельности губернаторской (Воронежъ, Гродно, Новгородъ) онъ былъ настоящимъ хранителемъ законности и безпощаднымъ врагомъ произвола какъ чиновничьяго, такъ и помѣщичьяго. У потомковъ сенатора фонъ-деръ-Ховена хранится его автобіографія, до сихъ поръ не изданная. Это въ высшей степени цѣнный очеркъ, дающій ясное представленіе о всемъ внутреннемъ строѣ Россіи 1830—1870 г. г., въ особенности же въ годы до освобожденія крестьянъ. Приведемъ нѣсколько примѣровъ изъ дѣятельности фонъ-деръ-Ховена. Откупщику сибирскаго округа Шепетильникову слѣдовало выдать изъ казны 60.000 р., но зять бывшаго откупщика Раевскій вошелъ въ милость у генералъ-губернатора кн. Горчакова, и рѣшено было выдать деньги по откупу не Шепетильникову, а Раевскому, а для того, чтобы оправдать произвольное распоряженіе, приказано было омскимъ судамъ засудить Шепетильникова; судъ исполнилъ приказаніе, присудивъ Шепетильникова къ лишенію всѣхъ правъ состоянія, и заключилъ въ тюрьму. Спасеніемъ своимъ Шепетильниковъ былъ обязанъ исключительно Ховену, который, будучи начальникомъ штаба, прямо подчиненнымъ Горчакову, не побоялся поѣхать въ Петербургъ и здѣсь чрезъ министра юстиціи добиться правосудія у Сената. Въ автобіографіи приведенъ рядъ интереснѣйшихъ особыхъ мнѣній Ховена въ бытность его сенаторомъ; перенося подачею ихъ дѣла въ Общее собраніе Московскихъ департаментовъ Сената, Ховенъ добивался осужденія вліятельныхъ виновныхъ, а главное — защиты невинныхъ жертвъ мѣстнаго произвола и ложныхъ доносовъ, которые невѣроятно процвѣтали тогда. Мы встрѣчаемъ здѣсь также рядъ дѣлъ по обвиненію въ религіозныхъ преступленіяхъ, когда въ дѣяніяхъ не было состава преступленія. Ховенъ добивался того, чтобы требовали подлинныя дѣла изъ палатъ и не довольствовались однѣми выписками. Когда дѣло доходило до платежа судебныхъ пошлинъ, какъ условія разсмотрѣнія уголовныхъ дѣлъ, Ховенъ нерѣдко самъ платилъ таковыя и тѣмъ давалъ Сенату возможность разсматривать дѣла. Въ запискѣ, представленной Ховеномъ въ Государственный Совѣтъ при выработкѣ проекта судебныхъ уставовъ 20 ноября 1864 г. (напечатана и имѣется въ дѣлѣ о преобразованіи судебной части), приведенъ рядъ не менѣе яркихъ примѣровъ мѣстнаго произвола и крайняго, хотя можетъ быть и вынужденнаго, формализма Сената; отъ этого формализма Ховену удавалось иногда сенаторовъ отклонять.

Общее положеніе Правительствующаго Сената въ царствованіе Императора Николая I.

Мы видѣли выше, при обозрѣніи отдѣльныхъ отраслей управленія, какъ именно въ царствованіе Императора Николая I власть исполнительная Сената окончательно, за небольшими исключеніями, перешла къ министерствамъ. Что же сталось съ главною функціею Сената—надзоромъ за законностью въ управленіи? Въ дѣйствительности этотъ надзоръ былъ слитъ въ царствованіе Императора Александра I съ управленіемъ, съ примѣненіемъ широкой, чисто начальнической, исполнительной власти Сената. Но когда эта власть ушла отъ Сената, то вмѣстѣ съ нею онъ лишился и власти надзора. Сенатъ былъ фактически лишенъ возможности осуществлять надзоръ, а для созданія юридически, въ законѣ, чистыхъ формъ надзора за законностью и административной юстиціей безъ власти управленія время было конечно неблагопріятное. Если установленіе такихъ формъ надзора не удалось въ царствованіе Императора Александра I, то тѣмъ менѣе возможно было оно въ послѣдующее царствованіе. Не то чтобы Императоръ Николай I не желалъ бы надзора за законностью, наоборотъ, это была одна изъ основныхъ идей Его царствованія, проводившаяся Имъ съ тою неумолимою послѣдовательностью и логичностью, которая придаетъ всему этому времени такой опредѣленный, выдержанный стиль. Но формы осуществленія и проведенія въ жизнь этого надзора были избраны другія. Вмѣсто начала надзора коллегіи, начала, представляемаго Сенатомъ, было принято начало единоличнаго надзора, и этому началу было оказано неограниченное довѣріе. Основная мысль была выражена въ ст. 47 Основныхъ законовъ: „Имперія Россійская управляется на твердыхъ основаніяхъ положительныхъ законовъ, уставовъ и учрежденій отъ Самодержавной власти исходящихъ". Для того, чтобы эта основная идея объ управленіи всею жизнью народною во всѣхъ подробностяхъ волею Монарха, выраженною въ законѣ, могла бы осуществиться на практикѣ, былъ изданъ Сводъ законовъ, получили новыя Учрежденія Государственный Совѣтъ, Министерства: военное, морское, государственныхъ имуществъ, губернское правленіе, былъ изданъ объемистый На-

казъ губернаторамъ, дважды Уставъ цензурный, Уложеніе о наказаніяхъ уголовныхъ и исправительныхъ, рядъ инструкцій о порядкѣ производства дѣлъ въ Министерствѣ внутреннихъ дѣлъ и т. д., Уставъ евангелическо-лютеранской церкви, Учрежденіе межевого корпуса и т. д. За исполненіемъ этихъ законовъ наблюдалъ Государь какъ лично, такъ и чрезъ довѣренныхъ лицъ, собираемыхъ въ рядъ комитетовъ, въ которыхъ Онъ принималъ личное участіе: Комитетъ Министровъ, комитетъ кавказскій, комитетъ сибирскій, комитетъ по дѣламъ Царства Польскаго, комитетъ по дѣламъ западныхъ губерній и другіе негласные комитеты [1]). Для осуществленія надзора за исполненіемъ министрами и Сенатомъ Высочайшихъ повелѣній въ 1827 г. [2]) повелѣно было всѣмъ губернаторамъ доносить Государю по Первому отдѣленію Собственной Его Величества канцеляріи о каждомъ полученномъ черезъ Сенатъ и министровъ Высочайшемъ повелѣніи. Кромѣ того Государь предписалъ министрамъ каждое первое число доносить Ему о дѣлахъ, ранѣе представленныхъ, но не получившихъ еще разрѣшенія [3]). Наконецъ для надзора за законностью въ странѣ было образовано въ 1826 г. III отдѣленіе Собственной Его Величества канцеляріи. Въ п. I инструкціи, данной гр. Бенкендорфомъ своимъ подчиненнымъ, говорилось [4]) „обращать особенное ваше вниманіе на могущія произойти безъ изъятія во всѣхъ частяхъ управленія и во всѣхъ состояніяхъ и мѣстахъ злоупотребленія, безпорядки и закону противные поступки“.

При такихъ условіяхъ для надзора Сената оставалось немного мѣста.



---

[1]) Сб. Имп. Русск. Истор. Общ., т. 98. Императоръ Николай I въ совѣщательныхъ собраніяхъ.

[2]) 2 П. С. З., № 1334.

[3]) П. С. З., № 1380.

[4]) Шильдеръ, Императоръ Николай I, т. I, стр. 408.

Отношенія Сената къ мѣстнымъ учрежденіямъ до реформъ 60-хъ годовъ.

Вступленіе.—Судебная дѣятельность.—Дѣла управленія.—Надзоръ: А. надзоръ за правительственными учрежденіями: 1) мѣста и лица, подлежащія надзору, 2) предѣлы надзора и степень власти, 3) средства надзора, 4) послѣдствія надзора, 5) слабость и малая успѣшность; Б. надзоръ за самоуправленіемъ; В. зарожденіе административной юстиціи.—Сенаторскія ревизіи.

ВСТУПЛЕНІЕ.



По опредѣленію указа 8-го сентября 1802 г. Сенатъ „есть верховное мѣсто Имперіи", которому подчиняются „всѣ присутственныя мѣста"; „онъ какъ хранитель законовъ печется о повсемѣстномъ наблюденіи правосудія, надзираетъ за собираніемъ податей и за расходами штатными, имѣетъ попеченіе о средствахъ къ облегченію народныхъ нуждъ, къ охраненію общаго спокойствія и тишины и прекращенію всякихъ противозаконныхъ дѣйствій во всѣхъ подчиненныхъ ему мѣстахъ".

Хотя это опредѣленіе далеко не исчерпываетъ всѣхъ обязанностей, лежавшихъ на Сенатѣ, но оно даетъ достаточное представленіе объ объемѣ его функцій и разнообразіи полномочій.

Сенату, такимъ образомъ, ввѣряется правосудіе, поручаются различныя дѣла управленія и дается власть надзора. Эти крайне общія и широкія постановленія указа 1802 г. вошли въ Сводъ законовъ съ нѣкоторыми измѣненіями, соотвѣтствующими дѣйствительному положенію вещей: во 1-хъ, въ „Сводѣ" упоми-

нается объ учрежденіяхъ, изъятыхъ отъ зависимости Сената; во 2-хъ, указывается, что Сенату подчинены разныя мѣста „въ гражданскомъ порядкѣ“ суда, управленія и исполненія [1]). Въ этомъ видѣ постановленія Свода 1832 г. сохраняются и по настоящее время.

Приведенныя строки закона не упоминаютъ спеціально о мѣстныхъ или центральныхъ учрежденіяхъ, а говорятъ о „всѣхъ присутственныхъ мѣстахъ“. Сенатъ попрежнему номинально остается во главѣ всей государственной жизни, и конечно ему попрежнему подчиняются судъ, мѣстное управленіе и общественныя учрежденія [2]).

Чтобы имѣть правильное понятіе о юридическомъ положеніи Сената послѣ указа 8-го сентября 1802 г. и въ частности о предѣлахъ и степени его власти, надо помнить, что въ тотъ же день для завѣдыванія дѣлами управленія и для надзора за мѣстными учрежденіями созданы министерства. Власть генералъ-прокурора конца XVIII вѣка и вліяніе его на губернскія мѣста подѣлены между министерствами, причемъ главная доля того и другого досталась министру внутреннихъ дѣлъ.

Эта реформа не была благопріятна Сенату. Отнынѣ ему приходилось дѣлить свою власть въ отношеніи къ мѣстнымъ учрежденіямъ не съ однимъ генералъ-прокуроромъ, а съ цѣлымъ рядомъ министровъ. Всѣ они получили возможность большого вліянія на ходъ дѣлъ въ Сенатѣ, особенно если обладали связями (а такихъ было большинство) и были близки ко Двору. Совершенно однородныя дѣла мѣстнаго управленія и надзора министры по произволу вносили то въ Сенатъ, то въ Комитетъ Министровъ, то въ Государственный Совѣтъ [3]), игнорируя требованія закона или добиваясь разрѣшенія отступить, по данному дѣлу, отъ точнаго его смысла [4]). Это вело къ ослабленію Се-

[1]) Ст. 253 и 254 Учр. Сената, т. I, Св. зак., 1832 г., и ст. 1 и 2 Учр. Сената, т. I, Св. зак., 1842 и 1857 г.

[2]) Которыя, какъ извѣстно, до реформъ 60-хъ годовъ XIX в. приравнивались къ мѣстамъ правительственнымъ.

[3]) Сбор. историч. матеріал., извл. изъ архива Собств. Его Вел. канцеляріи, вып. VII, стр. 118.

[4]) Б. Б. Кампенгаузенъ въ запискѣ, переданной Аракчееву, говоритъ: одно дозволеніе отступать отъ закона по встрѣтившемуся неудобству рождаетъ другое, частыя изъятія ведутъ къ тому, что сила закона распространяется только на людей безгласныхъ, прочіе же находятъ способъ уклоняться отъ его дѣйствія (Арх. Собств. Его Вел. канцел., дѣло № 1728. Ср. Ист. обз. дѣят. Ком. Мин., т. II, стр. 4—5, мнѣніе Балугьянскаго).

ната, уменьшенію его значенія въ глазахъ уѣздныхъ и губернскихъ учрежденій и созданію крайней запутанности въ дѣлахъ.

Но иногда случайное направленіе того или иного дѣла не являлось результатомъ произвола министра, а проистекало отъ несовершенства законодательства,—неяснаго и неполнаго раздѣленія предметовъ вѣдомства Сената, Комитета Министровъ и Государственнаго Совѣта.

Первые годы XIX вѣка за Сенатомъ, несмотря на существованіе Государственнаго Совѣта, оставались законосовѣщательныя функціи—пережитокъ прежняго его значенія, и въ началѣ царствованія Александра I былъ изданъ цѣлый рядъ законовъ, касавшихся мѣстныхъ учрежденій—въ формѣ Высочайше утвержденныхъ докладовъ Сената, не проходившихъ черезъ Государственный Совѣтъ. Впослѣдствіи законосовѣщательныя функціи Сената отпали, и вліяніе его на законодательство, регулирующее мѣстную жизнь, свелось лишь къ возможности возбужденія того или иного вопроса къ законодательной иниціативѣ.

Когда до Сената доходило какое нибудь дѣло, для разрѣшенія котораго не оказывалось точнаго и яснаго закона, то Общее его собраніе, пользуясь предоставленнымъ ему правомъ, входило съ представленіемъ объ изданіи такового. Не ограничиваясь обыкновенно однимъ возбужденіемъ вопроса, Сенатъ представлялъ цѣлый докладъ о томъ, какъ его разрѣшить, и Государственный Совѣтъ, по большей части, соглашался съ соображеніями Сената и вносилъ ихъ въ свое „мнѣніе", которое и утверждалось Государемъ. Такимъ образомъ было разрѣшено не мало вопросовъ мѣстной жизни и въ частности мѣстнаго управленія [1]).

Но этого рода отношенія Сената къ мѣстнымъ учрежденіямъ были въ значительной степени случайны и безсистемны, и поэтому изученіе ихъ не представляетъ особаго интереса и по своему значенію, для исторіи Сената, отнюдь не можетъ быть поставлено на одну доску съ изученіемъ упомянутыхъ выше сферъ суда, управленія и надзора.

Говоря о многообразіи отношеній Сената къ мѣстнымъ учрежденіямъ, необходимо имѣть въ виду, что кромѣ сенатскихъ кол-

[1]) Арх. Сен., дѣла Общ. собр., 1824 года, №№ 4, 34, 35 и др.; 1838 г., №№ 47, 68 и 69; 1840 г., № 10.; 1842 г., № 97 и мн. др. По терминологіи сенатскаго дѣлопроизводства это „казусныя дѣла".

легій (департаментовъ, Общихъ собраній и создавшихся при Сенатѣ комитетовъ и комиссій) и отдѣльные сенаторы иногда входили въ тѣсное соприкосновеніе съ губернскими и уѣздными учрежденіями. Обыкновенно они посылались въ цѣляхъ надзора и разслѣдованія злоупотребленій, но нерѣдко имъ поручались и функціи управленія. Такого рода командировки, по большей части, назывались сенаторскими ревизіями.

Итакъ система дальнѣйшаго изложенія и его части обозначаются сами собою и могутъ быть изображены слѣдующей схемой:

1) Судебная дѣятельность.
2) Дѣла управленія.
3) Надзоръ.
4) Сенаторскія ревизіи.



Судебная дѣятельность.



Среди дѣлъ, восходившихъ до 60-хъ годовъ XIX вѣка на разсмотрѣніе Сената, первое мѣсто по численности занимали дѣла судебныя [1]).

Изъ мѣстныхъ судовъ ежегодно катились огромныя волны гражданскихъ и уголовныхъ дѣлъ, которыя затопляли сенатскія канцеляріи. Кромѣ того для нѣкоторыхъ категорій дѣлъ, какъ напримѣръ по спорамъ, возникавшимъ изъ контрактовъ съ казною, Сенатъ служилъ первой инстанціей. Подсудность Сенату была крайне сложна и запутанна и къ тому же нерѣдко измѣнялась и дополнялась по частнымъ случаямъ, доходившимъ до разсмотрѣнія Сената или Комитета Министровъ. Такъ напримѣръ, вслѣдствіе доклада Сената въ 1821 г. состоялось Высочайше утвержденное мнѣніе Государственнаго Совѣта „о внесеніи въ Сенатъ всѣхъ приговоровъ уголовныхъ палатъ о чиновникахъ, предаваемыхъ суду ревизующими сенаторами" [2]). Новгородскій и тверской генералъ-губернаторъ, Принцъ Ольденбургскій, обратилъ вниманіе на приговоры Новгородской уголовной палаты, которая постановила за порубки казенныхъ лѣсовъ отдать цѣлыя деревни въ рекруты. Принцъ нашелъ, что это разоритъ населеніе, поэтому участь виновныхъ была облегчена, а на будущее время создано правило, что дѣла о порубкахъ казенныхъ лѣсовъ въ тѣхъ случаяхъ, когда привлекается къ отвѣт-

[1]) Въ 1840 г. поступило гражданскихъ дѣлъ 10.898, уголовныхъ—21.301, межевыхъ—539; дѣлъ 1-го департамента—9.979, изъ которыхъ большую часть составляли судебныя дѣла, относящіяся до казеннаго интереса, въ 1850 г. поступило гражданскихъ дѣлъ 11.126, уголовныхъ 3.863, межевыхъ 1.421 и дѣлъ I-го департамента 5.741 и т. д.

[2]) П. С. З., № 28825. Сенаторъ Мясоѣдовъ еще въ 1817 г. въ письмѣ къ Трощинскому предлагалъ ввести этотъ порядокъ.

ственности много лицъ, должны вноситься на ревизію въ Сенатъ, а затѣмъ на Высочайшее усмотрѣніе. Черезъ нѣкоторое время за этимъ частнымъ измѣненіемъ подсудности Сенату послѣдовало другое, болѣе общее. При разсмотрѣніи дѣла крестьянъ, приписанныхъ къ заводамъ Яковлева, предсѣдатель Комитета Министровъ, кн. Лопухинъ, предложилъ принять на будущее время за правило: если приговоромъ присуждается къ наказанію много лицъ, то всякій разъ такой приговоръ до приведенія въ исполненіе отдавать на разсмотрѣніе Сената. Въ этомъ смыслѣ и состоялось Высочайше утвержденное положеніе Комитета Министровъ [1]).

Такихъ примѣровъ можно было бы привести еще очень много и въ отношеніи не только дѣлъ уголовныхъ, но и гражданскихъ. Это постоянное расширеніе подсудности Сената объясняется очень просто: законодатель не довѣрялъ мѣстнымъ судебнымъ учрежденіямъ и стремился открыть путь въ Сенатъ всѣмъ сколько нибудь существеннымъ гражданскимъ и уголовнымъ дѣламъ съ тѣмъ, чтобы, послѣ разсмотрѣнія ихъ въ Сенатѣ, важнѣйшія изъ этихъ дѣлъ направить въ Государственный Совѣтъ.

Вотъ какой, въ общихъ чертахъ, былъ ходъ законодательства о подсудности Сенату. Но правительство первой половины XIX в. отнюдь не было склонно строго слѣдовать буквѣ закона, по соображеніямъ цѣлесообразности оно всегда готово было допустить изъятія и отступленія отъ установленнаго судебнаго порядка.

Съ Сенатомъ мало стѣснялись и къ его судебной дѣятельности не питали полнаго довѣрія, поэтому нерѣдко помимо Сената, административнымъ порядкомъ, разрѣшались весьма важныя дѣла, которыя правительство, по какимъ либо соображеніямъ, хотѣло окончить быстро и безъ огласки, какъ напримѣръ нѣкоторыя дѣла о бунтахъ крестьянъ и заводскихъ рабочихъ, дѣло о покражѣ кредитныхъ билетовъ изъ Экспедиціи заготовленія государственныхъ бумагъ и прочія [2]).

Но какъ ни мало почитало правительство судебную дѣятельность Сената, еще менѣе довѣряло оно губернскимъ и уѣзднымъ судебнымъ учрежденіямъ, поэтому нерѣдко дѣлались распоряженія

---

[1]) Ист. обз. дѣят. Ком. Мин., т. I, стр. 376.

[2]) Тамъ же, т. I, стр. 380 и т. II, стр. 104—105.

о направленіи, въ видѣ изъятія, тѣхъ или иныхъ дѣлъ на ревизію въ Сенатъ, а иногда и для разсмотрѣнія ихъ Сенатомъ въ качествѣ первой инстанціи [1]).

Переходя теперь къ ближайшему изученію различныхъ категорій дѣлъ, восходившихъ въ Сенатъ изъ мѣстныхъ судебныхъ учрежденій, остановимся прежде всего на дѣлахъ уголовныхъ.

Несмотря на все разнообразіе и пестроту дореформенной уголовной подсудности и уголовнаго процесса, можно безъ особаго затрудненія свести всѣ вносившіяся въ Сенатъ уголовныя дѣла въ двѣ группы: одни восходятъ на ревизію Сената въ силу самаго требованія закона, независимо отъ чьей либо воли; другія вносятся только при наличности жалобы осужденнаго или протеста подлежащаго должностного лица (или учрежденія).

Первая категорія крайне сложна, принадлежность къ ней даннаго дѣла опредѣляется различными основаніями: 1) родомъ преступленія, 2) родомъ и размѣромъ наказанія, 3) званіемъ, состояніемъ или вѣроисповѣданіемъ подсудимаго, 4) числомъ осужденныхъ къ наказанію лицъ и другими.

Это разнообразіе и многочисленность основаній дѣлаетъ классификацію интересующихъ насъ въ настоящее время дѣлъ невозможной и вынуждаетъ изслѣдователя отказаться отъ систематическаго изложенія, ограничиваясь простымъ перечнемъ лишь важнѣйшихъ. На ревизію Сената должны были поступать (по силѣ Свода закон. 1832 г.) приговоры уголовныхъ палатъ: 1) о лишеніи дворянства, чиновъ и орденовъ, 2) по преступленіямъ должности, хотя бы виновные не были дворянами или классными чиновниками, если они присуждаются къ лишенію жизни, чести или торговой казни, 3) приговоры, которыми подсудимые присуждаются къ отрѣшенію отъ мѣстъ и исключенію изъ службы съ тѣмъ, дабы впредь никуда ихъ не опредѣлять, 4) слѣдственныя дѣла о казенныхъ взысканіяхъ, 5) когда къ тѣлесному наказанію приговаривается болѣе девяти человѣкъ, 6) если иновѣрцы, тяжкіе преступники, примутъ православную вѣру, 7) дѣла, по которымъ послѣдовало Высочайшее повелѣніе, 8) всѣ дѣла, начавшіяся по предложеніямъ ревизующихъ сенаторовъ [2]), 9) дѣла, по которымъ при разсмотрѣніи приговора уголов-

[1]) Напримѣръ дѣло о духовномъ завѣщаніи графа Шереметева — Арх. Госуд. Совѣта, т. IV, часть 1, стр. 9—10.

[2]) Ст. 605, т. II, и ст. 613, 614, 618, 620, 1317, т. XV, Св. зак. 1832 года.

ной палаты губернаторъ потребовалъ дополненія слѣдствія, 10) дѣла о дворянахъ, судившихся за убійство, хотя бы они были признаны невиновными [1]).

Въ дѣйствительности уголовныя палаты весьма часто нарушали требованіе закона о внесеніи дѣлъ на ревизію въ Сенатъ; это было самое обыкновенное злоупотребленіе [2]).

Среди дѣлъ второй категоріи можно прежде всего указать на тѣ, которыя поступали въ Сенатъ вслѣдствіе несогласія губернатора съ рѣшеніемъ палаты уголовнаго суда [3]). Такихъ дѣлъ было не мало, такъ какъ многіе губернаторы охотно пользовались предоставленнымъ имъ правомъ переноса дѣлъ въ Сенатъ. Правда, для этого были и особыя побуждающія причины: Сенатъ и Комитетъ Министровъ обыкновенно не оставляли безъ взысканія тѣхъ губернаторовъ, которые соглашались съ неправильными приговорами палатъ.

Кромѣ губернаторовъ право протеста по всѣмъ уголовнымъ дѣламъ принадлежало прокурорамъ, но они не проявляли особой энергіи въ этомъ дѣлѣ. Причины такого порядка вещей были весьма сложны: тутъ играли роль и недостаточная ихъ освѣдомленность въ законахъ, и крайнее обремененіе просмотромъ журналовъ всѣхъ губернскихъ присутственныхъ мѣстъ, и незначительность ихъ служебнаго положенія [4]). Дѣло нѣсколько измѣнилось къ лучшему въ самые послѣдніе годы дореформеннаго режима, когда на должности губернскихъ прокуроровъ стали назначать молодыхъ и образованныхъ юристовъ, которые къ тому-же нерѣдко имѣли поддержку въ министерствѣ юстиціи, вслѣдствіе семейныхъ или школьныхъ отношеній.

Затѣмъ по нѣкоторымъ дѣламъ, имѣющимъ ближайшее отношеніе къ казенному интересу, право протеста было предоставлено органамъ хозяйственнаго управленія [5]).

---

[1]) Эта статья (ст. 612 т. II) позднѣйшаго происхожденія, подъ ней имѣются ссылки на указы 1806 и 1820 гг. Цѣль ея — чтобы дворянинъ, пользуясь своимъ вліяніемъ и матеріальными средствами, не уклонился отъ законной кары. Всетаки въ Сенатѣ не такъ легко было добиться рѣшенія въ желательномъ смыслѣ, какъ въ уголовной палатѣ.

[2]) См., напримѣръ, рапортъ сенатора Дурасова о ревизіи Курской губ. Арх. Сен., дѣло мин. юстиціи 1854 г., № 9993.

[3]) Ст. 606 и 607, т. II, Св. зак. 1832 г.

[4]) Подробно о прокурорахъ и ихъ дѣятельности будетъ сказано въ главѣ о „надзорѣ".

[5]) Вице-губернатору, когда онъ былъ предсѣдателемъ казенной палаты, палатѣ государственныхъ имуществъ и др.

Чтобы покончить со второй категоріей, надо упомянуть о частныхъ жалобахъ. Дореформенный законодатель смотрѣлъ вообще не особенно одобрительно на жалобы и жалобщиковъ, а правительственная практика ихъ едва терпѣла.

Было весьма распространено воззрѣніе, что внесеніе важнѣйшихъ дѣлъ на ревизію, въ силу требованія закона и протеста губернаторовъ и прокуроровъ, въ достаточной мѣрѣ обезпечиваетъ правильное теченіе правосудія [1]), жалобы же являются чѣмъ-то излишнимъ, безполезнымъ, напрасно замедляющимъ движеніе уголовныхъ дѣлъ.

При такихъ условіяхъ жаловаться было крайне затруднительно. Чтобы представить себѣ ясно всю трудность положенія жалобщиковъ, достаточно привести лишь одно постановленіе дореформеннаго законодательства: „купцы 3-й гильдіи, мѣщане и крестьяне могутъ приносить жалобы на рѣшенія палаты уголовнаго суда, когда они присуждены къ торговой казни, ссылкѣ на поселеніе или въ работу“, но уже послѣ приведенія приговора въ исполненіе, причемъ „если по разсмотрѣніи дѣла (въ Сенатѣ) жалоба оказывается несправедливой, то податель ея наказывается тѣлесно“ [2]). Неблагопріятна была жалобщикамъ и тогдашняя житейская обстановка—отсутствіе образованныхъ юристовъ, съ которыми можно бы было посовѣтоваться, и вообще низкій уровень просвѣщенія.

Кромѣ всего сказаннаго, надо имѣть въ виду сложность и запутанность нашего уголовнаго законодательства до 1860 годовъ XIX вѣка.

Все это, вмѣстѣ взятое, стѣсняло пользованіе жалобой, какъ средствомъ переноса уголовныхъ дѣлъ на разсмотрѣніе Сената, съ чѣмъ можно было бы еще примириться, если бы дѣятельность уголовныхъ палатъ была безупречна. На самомъ-же дѣлѣ, какъ извѣстно, уголовное правосудіе шло изъ рукъ вонъ плохо, и Сенату приходилось ежегодно измѣнять и отмѣнять больше половины восходившихъ на его разсмотрѣніе приговоровъ уголовныхъ палатъ [3]).

---

[1]) Ср. ст. 1146 и 1147 зак. уголовн., т. XV, Св. зак. 1832 г.

[2]) Ст. 1163 и 1167 зак. уголовн., т. XV, Св. зак. 1832 г.

[3]) Напримѣръ, за 1855 г. уголовн. департ. Сената разсмотрѣно 3.478 приговоровъ уголовн. палатъ, изъ нихъ утверждено 1.525, измѣнено или дополнено 1.216, отмѣнено 737. Въ предшествовавшіе годы число отмѣненныхъ Сенатомъ приговоровъ было больше, а число утвержденныхъ меньше, по сравненію съ вышеприведенными цифрами. Арх. Сен., отчеты мин. юстиціи.

Дѣла гражданскія по отношенію къ условіямъ переноса ихъ на разсмотрѣніе Сената, какъ и дѣла уголовныя, могутъ быть сведены въ двѣ группы,—одни представляются на ревизію изъ палаты гражданскаго суда въ силу требованія закона, какъ напримѣръ всѣ дѣла по удѣльнымъ имѣніямъ, монастырскимъ владѣніямъ и церковнымъ землямъ, когда часть ихъ должна быть кому-нибудь отчуждена [1]); другія восходятъ на разсмотрѣніе Сената лишь вслѣдствіе домогательства заинтересованныхъ лицъ по апелляціоннымъ жалобамъ [2]).

Чтобы не обременять Сенатъ массой мелкихъ гражданско-правовыхъ споровъ, были установлены: во-первыхъ, -минимальная цифра иска, при которой допускалось обращеніе къ Сенату (2.000 руб.—при счетѣ на ассигнаціи и 600 руб.—при счетѣ на серебро), и, во-вторыхъ,—залогъ правой апелляціи (въ 200 руб. ассигнаціями) [3]).

Кромѣ общей подсудности и общихъ судебныхъ мѣстъ, наше законодательство знало и особенныя судебныя учрежденія, напримѣръ: совѣстные суды, 2-й департаментъ уральскаго горнаго правленія и др.; причемъ условія переноса изъ нихъ дѣлъ въ Сенатъ были тѣ же, что и для палатъ уголовнаго и гражданскаго суда [4]).

По какимъ бы основаніямъ ни восходили въ Сенатъ дѣла и къ какой бы они категоріи ни принадлежали, Сенатъ разсматривалъ ихъ по существу, провѣрялъ доказательства и, вообще, входилъ въ оцѣнку всѣхъ обстоятельствъ даннаго дѣла. Онъ могъ утвердить приговоръ подчиненнаго ему судебнаго мѣста, измѣнить его или исправить и вовсе отмѣнить.

[1]) П. С. З., 1804 г., № 21248 и ст. 306, 320, т. IX, Св. зак., 1842 года.

[2]) Въ началѣ XIX в. не было въ законѣ достаточно точныхъ указаній, по какимъ именно дѣламъ и при какихъ условіяхъ могутъ подаваться апелляціонныя жалобы. Московскіе департаменты допускали по этому вопросу большое разнообразіе,—на это обратилъ вниманіе Государь; Сенату было поручено „учинить единообразное постановленіе, какіе именно случаи могутъ быть уважены"... Вслѣдствіе сего состоялся Всеподданнѣйшій докладъ Сената, принятый цѣликомъ Государственнымъ Совѣтомъ, и былъ изданъ въ 1812 году законъ, которымъ устанавливалось точно, по какимъ именно дѣламъ допускается апелляція въ Сенатъ. Арх. Сен., дѣло Общаго собр. Сената 1812 г., № 22.

[3]) Залогъ возвращался просителю лишь въ случаѣ признанія его жалобы правильной; ст. 633 Учрежд. губерн., т. II, ст. 1954, 1955 и 1959 Зак. гражд., т. X, Св. зак. 1832 г. и ст. 2258, т. II, Св. зак. 1842 г.

[4]) Ст. 636, 637, 639, 640—642 Учр. губ., т. II и ст. 2193, 2202 и 2203. Законы гражд. судопр., т. X, Св. зак. 1832 г. Надо замѣтить, что до 1830 г. при несогласіи губернатора дѣла изъ совѣстныхъ судовъ представлялись Государю, а не въ Сенатъ (2 П. С. З., № 4198). Совѣстные суды были постепенно уничтожены, а дѣла ихъ переданы въ палаты.

Наиболѣе типическія черты судебной дѣятельности Сената были медленность и глубокая канцелярщина. Дѣла подготовлялись къ слушанію по нѣскольку лѣтъ, вслѣдствіе безконечныхъ справокъ, дополнительныхъ свѣдѣній и вызововъ къ рукоприкладству, которыми канцелярія нерѣдко пользовалась для затягиванія дѣла. Всѣ сколько-нибудь значительныя и сложныя дѣла давали обильную почву для злоупотребленій и разрѣшались черезъ 8—10 и болѣе лѣтъ со времени вступленія. Впрочемъ, справедливость требуетъ добавить, что медленное теченіе сенатскаго дѣлопроизводства не можетъ быть поставлено исключительно въ вину личному составу сенатскихъ коллегій и канцелярій,—многое зависѣло отъ несовершенства закона и крайняго обремененія дѣлами. Канцелярщина все больше и больше въѣдалась въ жизнь судебныхъ департаментовъ Сената, такъ какъ къ уничтоженію ея не принимали мѣръ ни чиновники, ни правительство,—первымъ она была пріятна потому, что затрудняла надзоръ за ними и помогала скрывать отъ любопытныхъ глазъ безпорядки и злоупотребленія канцелярій; что же касается правительства, то оно крѣпко вѣрило въ силу и значеніе бумажнаго многодѣлія для успѣшнаго хода правосудія. Результатомъ такихъ взглядовъ на канцелярщину былъ поражающій объемъ не только судебныхъ дѣлъ, но и такъ называемыхъ краткихъ записокъ, которыя нерѣдко составлялись въ нѣсколько сотъ и даже тысячъ листовъ. Сенаторы, понятно, не имѣли никакой возможности ознакомиться должнымъ образомъ съ такимъ обиліемъ данныхъ, изложенныхъ притомъ, по большей части, крайне сбивчиво и невразумительно, и должны были безусловно подчиняться канцеляріи и идти у нея на помочахъ. Канцелярское многописаніе въ Сенатѣ и мѣстныхъ судебныхъ учрежденіяхъ достигло полнаго расцвѣта во время управленія Министерствомъ юстиціи гр. В. Н. Панина, сухого педанта и большого формалиста. Подчиненные быстро замѣтили слабую сторону своего министра и старались угодить ему многочисленными и подробными донесеніями о мельчайшихъ деталяхъ канцелярскаго обихода ввѣренныхъ имъ учрежденій [1]); они испрашивали указаній и наставленій, предлагали различныя мѣры къ улучшенію существующаго порядка, однимъ словомъ увеличивали и осложняли переписку, отвлекаясь отъ прямого своего дѣла—по отправленію правосудія.

[1]) См., напримѣръ, Арх. Сен., дѣло мин. юстиц. 1840 г., № 80.

Равнымъ образомъ и по существу своему судебная дѣятельность дореформеннаго Сената отнюдь не можетъ почитаться удовлетворительной. По уголовнымъ дѣламъ царила крайняя приверженность къ формальнымъ доказательствамъ и, прежде всего, къ собственному сознанію обвиняемаго, и строгость, близкая къ жестокости, по отношенію къ подсудимымъ низшихъ состояній, при весьма снисходительномъ отношеніи къ лицамъ привилегированнымъ.

По дѣламъ гражданскимъ рѣшенія Сената отличались крайней запутанностью и противорѣчивостью, которыя иногда вносились, повидимому, не безъ умысла канцеляріей и вели къ новымъ безконечнымъ процессамъ, весьма разорительнымъ для заинтересованныхъ лицъ. Для примѣра запутанности можно указать на слѣдующее опредѣленіе Сената, приведенное въ запискахъ одного изъ современниковъ: „по вопросу о томъ, кому должна принадлежать горная земля: Гаврилову или Жулебину, и обращаясь къ узаконеніямъ, Сенатъ находитъ, что недавно послѣдовалъ законъ о спеціальномъ размежеваніи, а потому опредѣляетъ предписать, кому слѣдуетъ, велѣть, кому нужно, разрѣшить этотъ вопросъ на основаніи существующихъ узаконеній“ [1]).

Что-же касается противорѣчій, то они попадались постоянно. Извѣстно одно дѣло VII департамента (Шидловскихъ), по которому въ періодъ времени съ 1849 по 1876 г. состоялось 12 противорѣчивыхъ указовъ, при чемъ черезъ двадцать лѣтъ послѣ возникновенія этого дѣла былъ окончательно рѣшенъ лишь вопросъ объ его направленіи (по существу же оно еще не разсматривалось) [2]).

Отношеніе современниковъ къ судебной дѣятельности дореформеннаго Сената было крайне отрицательное. Въ дошедшихъ до насъ мемуарахъ, письмахъ и различныхъ запискахъ, оффиціальнаго или полуофиціальнаго значенія, единогласно указывается на совершенную неспособность и непригодность большинства сенаторовъ, на недобросовѣстность сенатскихъ канцелярій, на злоупотребленія и безпорядки въ дѣлахъ и прочее [3]).

Въ мемуарахъ нерѣдко разсказываются совершенно неправдоподобные случаи изъ судебной практики Сената, которые можно

---

[1]) Записки Селиванова. Русская Старина. Мартъ 1882 г., стр. 626—631.

[2]) Историческій очеркъ минист. юстиціи, стр. 76.

[3]) Одинъ изъ современниковъ высказался о Сенатѣ такъ рѣзко: „Сенатъ нашъ не что иное, какъ торговое мѣсто“; Семевскій. Политическія идеи декабристовъ, стр. 85—86.

было-бы принять за небылицы, если бы, къ сожалѣнію, они не подтверждались офиціально.

Понятно, что при подобныхъ условіяхъ судебная дѣятельность Сената не пользовалась уваженіемъ и со стороны правительства, которому не разъ приходилось указывать Сенату на нарушеніе предѣловъ власти и излишній формализмъ его рѣшеній и исправлять его приговоры, слишкомъ строгіе для лицъ низшаго состоянія и слишкомъ мягкіе для лицъ привилегированныхъ [1]).

Извѣстенъ цѣлый рядъ Высочайше утвержденныхъ положеній Комитета Министровъ, которыми видоизмѣнялись, а иногда и совершенно отмѣнялись приговоры Сената, постановленные имъ въ качествѣ ревизіонной инстанціи; при этомъ нельзя не замѣтить, что нерѣдко рѣшенія Комитета кажутся намъ болѣе соотвѣтствующими понятію справедливости и правосудія, нежели рѣшенія Сената. И это совершенно понятно,—Комитетъ Министровъ не былъ въ такой мѣрѣ связанъ, какъ Сенатъ, теоріей формальныхъ доказательствъ и другими отжившими постановленіями нашего законодательства. Сенату его „Учрежденіемъ“ предписывалось буквальное примѣненіе закона и строго воспрещалась не только дѣятельность правообразовательная, но и сколько-нибудь свободное его толкованіе, тогда какъ Комитетъ Министровъ не былъ стѣсненъ такими ограниченіями и во имя требованій жизни могъ допускать изъятія изъ закона, а въ случаѣ надобности имѣлъ возможность немедленно же создавать новыя нормы, въ формѣ Высочайше утвержденныхъ, положеній. Императоры Александръ I и въ особенности Николай I очень интересовались ходомъ судебныхъ дѣлъ въ Сенатѣ, просматривали представлявшіяся Имъ по этому поводу вѣдомости, обращались къ Сенату съ побуждающими указами, гнѣвались на сенатскую медленность.

Иногда Монаршая критика судебной дѣятельности Сената звучитъ очень строго; такъ, напримѣръ, въ указѣ министру юстиціи отъ 13 февраля 1823 г. говорится: „Указомъ, 28 іюня истекшаго года даннымъ, по дѣлу объ убійствѣ Курской губерніи Льговскаго уѣзда дворянки дѣвицы Алтуховой, повелѣвъ Правительствующему Сенату, по надлежащимъ вопросамъ, очнымъ ставкамъ и

---

[1]) Ист. обз. дѣят. Ком. Мин., т. I, стр. 331, 332, 349, 356, 588 и слѣд.

церковному увѣщанію, постановить приговоръ и учинить рѣшеніе по законамъ, какъ о самомъ преступникѣ и соучастникахъ его, такъ и о тѣхъ, коихъ небреженіемъ или пристрастіемъ обстоятельства дѣла сего были сокрыты отъ дѣйствія правосудія,—Я предоставилъ ему всѣ способы кончить сіе важное дѣло безъ потери времени. Но въ теченіе трехъ мѣсяцевъ не произошло въ Сенатѣ ничего, кромѣ преній безполезныхъ и такихъ вопросовъ губернскому начальству, кои, не служа прямо къ изобличенію въ преступленіи, удобны лишь запутать дѣло и отдалить окончаніе онаго на время неопредѣленное. Я поручаю Вамъ объявить сенаторамъ сіе замѣчаніе, отклонить отъ дѣла сего все, что не ведетъ существенно къ тѣмъ удостовѣреніямъ, какихъ требуютъ обстоятельства онаго, и наблюсти, чтобъ оно рѣшено было безъ послабленія на основаніи законовъ" [1]).

Бывали случаи, что Верховная власть, не ограничиваясь наблюденіемъ за судебной дѣятельностью Сената, входила въ ближайшее разсмотрѣніе существа дѣла еще до его разрѣшенія и сама указывала на тотъ приговоръ, котораго ожидала отъ Сената. Такъ, напримѣръ, во время производства въ Сенатѣ дѣла о поврежденіяхъ, нанесенныхъ солдатской дочери Щокиной царскосельской публичной каретой, состоялось Высочайшее повелѣніе, чтобы по окончаніи этого дѣла кучеръ названной кареты былъ отданъ въ арестантскія роты, а кондукторъ наказанъ розгами [2]), тогда какъ по закону они подлежали болѣе слабому наказанію. Подобныя Высочайшія повелѣнія ставили Сенатъ въ крайне затруднительное положеніе, заставляя его искать выхода изъ противорѣчія между точнымъ смысломъ закона и категорическимъ выраженіемъ Высочайшей воли.

Чтобы покончить съ очеркомъ судебной дѣятельности Сената, какъ апелляціонной и ревизіонной инстанціи, необходимо добавить, что, несмотря на всѣ указанные недостатки, она была несравненно выше дѣятельности мѣстныхъ судовъ. Личный составъ Сената былъ гораздо образованнѣе и добросовѣстнѣе личнаго состава губернскихъ и уѣздныхъ судебныхъ учрежденій. Имѣется не мало рѣшеній Сената,—особенно послѣдняго времени передъ

---

[1]) Сборник. Ист. матер., извлечен. изъ арх. Соб. Е. И. В. Канц., т. VI, стр. 93—94. Высочайшія повелѣнія по гражданской части 1823 года.

[2]) Арх. Сен., дѣло Мин. Юст., 1849 г., № 2048.

реформами 60-хъ годовъ XIX вѣка, при постановленіи которыхъ онъ оказывался на высотѣ своего достоинства.

Поэтому общество всегда предпочитало судъ Сената суду палатъ и относилось къ нему все-же съ большимъ довѣріемъ и уваженіемъ, чѣмъ къ губернскимъ и уѣзднымъ судебнымъ учрежденіямъ.



Дѣла управленія.



До 1860-хъ годовъ XIX вѣка Сенатъ разрѣшалъ не малое количество дѣлъ, относящихся до мѣстнаго управленія. Дѣла эти очень разнообразны и по большей части имѣютъ второстепенное значеніе. Тутъ передъ нами пережитокъ того времени, когда Сенатъ стоялъ во главѣ управленія и вѣдалъ всѣ его стороны. Еще въ царствованіе Екатерины II началось въ дѣятельности Сената сокращеніе сферы управленія,—важнѣйшія дѣла постепенно переходили въ руки генералъ-прокурора и другихъ должностныхъ лицъ. Этотъ процессъ продолжался и въ XIX вѣкѣ, когда были учреждены министерства и Комитетъ Министровъ, отъ которыхъ и стали исходить главнѣйшія распоряженія какъ по центральному, такъ и по мѣстному управленію. За Сенатомъ, фактически, остались лишь обрывки прежней его власти.

Изучая эту категорію дѣлъ Сената, мы встрѣчаемся съ небольшимъ числомъ распоряженій общаго характера, состоявшихся, главнымъ образомъ, по представленіямъ того или другого министра, затѣмъ съ назначеніями на должности по центральному и мѣстному управленію и другими распоряженіями, относящимися до государственной службы, и нѣкоторыми дѣлами по комплектованію арміи, по финансовому и судебному управленію и по полиціи.

Между мѣстными учрежденіями нерѣдко происходили тренія и даже столкновенія, вслѣдствіе неточнаго и неяснаго разграниченія предметовъ ихъ вѣдомства и предѣловъ ихъ власти. Тогда министры обращались съ рапортами къ Сенату, который обыкновенно принималъ ихъ мотивы и давалъ указъ о согласованіи дѣятельности этихъ учрежденій или проводилъ между ними

нужную границу. Форма такихъ сенатскихъ указовъ постоянно одна и та же: сперва излагается сущность рапорта министра или главноуправляющаго (потому что они, главнымъ образомъ, входили въ Сенатъ съ подобными представленіями), затѣмъ говорится, что „Сенатъ признаетъ, со своей стороны, такое мнѣніе правильнымъ“, а потому опредѣляетъ дать знать „указами“, и наконецъ кратко излагается то, чего добивался министръ [1]).



Съ литогр. Л. Тьерн.

Зданія Адмиралтейства, Сената и ихъ окрестности.

Подобныхъ указовъ очень много помѣщено въ Полномъ собраніи законовъ; содержаніе ихъ крайне пестро и разнообразно: одни изъ нихъ должны быть отнесены всецѣло къ сферѣ управленія мѣстными учрежденіями, другіе представляютъ изъ себя рядъ дѣйствій Сената въ качествѣ органа надзора и, наконецъ, содержаніе третьихъ смѣшанное. Эти указы находятся какъ бы на границѣ сферы управленія и сферы надзора, частью могутъ быть отнесены къ первой, частью ко второй.

Послѣдняя категорія едва-ли не самая многочисленная, и понятно почему. Сенатъ соединялъ въ себѣ и власть управленія, и власть надзора, обѣ эти власти принадлежали одной кол-

[1]) П. С. З., № 26431; 2-е П. С. З., 1828 г., № 2014; 1829 г., № 2985 и мн. др.

легіи, и дѣла обѣихъ сферъ разрѣшались однимъ и тѣмъ же порядкомъ. Сенату не было никакой надобности отдѣлять свои дѣйствія по управленію отъ дѣйствій по надзору, да врядъ ли это ему было и по силамъ, такъ какъ идея отдѣленія надзора отъ управленія была достояніемъ очень немногихъ передовыхъ умовъ первой половины XIX вѣка.

Говоря о общихъ распоряженіяхъ Сената въ сферѣ управленія, необходимо упомянуть о дѣлахъ по обнародованію законовъ.

На Сенатѣ лежало наблюденіе, чтобы обнародованіе законовъ совершалось мѣстными учрежденіями согласно точно установленному порядку, и ему неоднократно приходилось дѣлать различныя распоряженія по этому поводу.

Среди дѣлъ управленія по численности занимаютъ первое мѣсто назначенія и увольненія чиновниковъ и другія распоряженія, относящіяся до государственной службы, какъ то производство въ чины, назначеніе прогоновъ и пенсій и прочее [1]).

Сенатъ назначалъ чиновниковъ преимущественно въ мѣстныя учрежденія и притомъ занимающихъ тамъ второстепенное положеніе, какъ напримѣръ: 1) совѣтниковъ и асессоровъ губернскихъ правленій, 2) совѣтниковъ, управляющихъ отдѣленіями, губернскаго казначея и другихъ чиновниковъ казенныхъ палатъ, 3) совѣтниковъ палатъ уголовнаго и гражданскаго суда, 4) губернскихъ прокуроровъ и стряпчихъ, 5) непремѣнныхъ членовъ приказовъ общественнаго призрѣнія, 6) различныхъ должностныхъ лицъ окраинныхъ учрежденій, 7) столичныхъ приставовъ гражданскихъ и уголовныхъ дѣлъ, 8) судей и засѣдателей надворныхъ судовъ, 9) городничихъ и нѣкоторыхъ другихъ чиновниковъ полиціи, 10) губернскихъ и уѣздныхъ землемѣровъ и прочихъ [2]).

Всѣ эти назначенія производились по представленіямъ того министра, въ вѣдомство котораго вступалъ назначаемый чиновникъ. Иногда, при разсмотрѣніи указанныхъ представленій, Сенату приходилось разрѣшать весьма существенные вопросы о правѣ даннаго лица быть принятымъ на государственную службу. Пре-

---

[1]) Дѣлъ по опредѣленію къ должностямъ и увольненію чиновниковъ вступило въ 1833 г.—1.572, въ 1838 г.—969, въ 1843—1.973, въ 1844 г.—1.985. Затѣмъ число ихъ стало уменьшаться, главнымъ образомъ вслѣдствіе измѣненія законодательства о порядкѣ назначенія на различныя должности (Арх. Сен., отчеты Министерства юстиціи). Число дѣлъ по наградамъ, пенсіямъ и знакамъ отличія, обыкновенно, бывало меньше, но все же нерѣдко переходило за 1.000, напримѣръ въ 1843 г.—1.089 дѣлъ.

[2]) Землемѣры назначались Межевымъ департаментомъ.

градой къ таковому принятію, обыкновенно, бывали прежняя судимость или происхожденіе (сословіе) [1]).

По отношенію къ болѣе значительнымъ должностямъ, какъ напримѣръ предсѣдателямъ палатъ, Сенату принадлежалъ лишь выборъ и представленіе Государю кандидатовъ—двухъ на одну должность. Что же касается высшихъ должностныхъ лицъ мѣстнаго управленія—генералъ-губернаторовъ и губернаторовъ, то Сенатъ не имѣлъ вліянія на ихъ избраніе и назначеніе [2]).

Комплектованіе кадра чиновниковъ очень озабочивало правительство, трудность задачи состояла въ томъ, откуда и какимъ образомъ добыть подходящихъ кандидатовъ; для разрѣшенія ея былъ принятъ рядъ мѣръ и издано не мало законоположеній, среди которыхъ одно изъ первыхъ мѣстъ занимаетъ учрежденіе при Сенатѣ, еще въ XVIII вѣкѣ, Герольдіи, которая впослѣдствіи была преобразована въ Департаментъ Герольдіи. Это учрежденіе было создано, между прочимъ, для ближайшаго завѣдыванія дѣлами, относящимися до государственной службы [3]). Самостоятельнаго значенія Герольдія сперва почти не имѣла, а служила, главнымъ образомъ, подготовительной инстанціей для І-го департамента.

Герольдіи поручалось вести списокъ лицъ, предназначавшихся къ опредѣленію на должности, причемъ крайне любопытенъ способъ составленія этого списка, установленный однимъ изъ указовъ начала XIX вѣка. „Касательно опредѣленія къ мѣстамъ, желая, чтобы оныя занимаемы были всегда людьми достойными и способными, признаемъ за полезное отбирать заблаговременно

[1]) 2-е П. С. З., 1842 г., ст. 412. См. также Арх. Сен., дѣло Общ. собр. 1841 г., № 53.

[2]) Лишь въ самомъ началѣ XIX в.—до учрежденія Комитета Министровъ—Сенату нѣсколько разъ поручалось выбрать кандидатовъ для замѣщенія должностей губернаторовъ. П. С. З., 1801 г., №№ 20005 и 20071. Интересенъ текстъ послѣдняго указа—„Для выбора и опредѣленія, по мѣрѣ открывающихся вакансій въ гражданскіе губернаторы, повелѣваемъ Правительствующему Сенату представить Намъ 10 кандидатовъ, назначивъ въ оные людей достойнѣйшихъ, и не только способностью къ дѣламъ по службѣ извѣстныхъ, но и стяжавшихъ уже къ себѣ общее уваженіе и довѣренность образомъ своего поведенія, честностію своихъ правилъ и непоколебимымъ безкорыстіемъ, яко свойствами преимущественно нужными въ начальникахъ, кои по важности ихъ званія, бывъ поставлены въ охраненіе правосудія и порядка цѣлой губерніи, въ защиту слабаго, въ обузданіе сильнаго, въ страхъ злоупотребленію и въ ободреніе истинныхъ достоинствъ, должны быть сами образомъ правоты и примѣромъ дѣятельнаго благомыслія“.

[3]) Обязанности Герольдіи постепенно развивались и осложнялись,—въ Св. зак. 1842 г. мы находимъ уже довольно полное ихъ перечисленіе (ст. 431—433 Учр. Сената, т. I, Св. зак. 1842 г.).

чрезъ губернскія правленія въ каждые три года отзывы отъ всѣхъ неслужащихъ классныхъ чиновниковъ, какъ имѣющихъ, такъ и неимѣющихъ недвижимыя имѣнія, кто желаетъ изъ нихъ вступить въ статскую службу, и въ какихъ именно губерніяхъ. По полученіи таковыхъ отзывовъ, въ губерніяхъ, гдѣ есть дворянство, при обыкновенныхъ выборахъ баллотировать особо на службу по Государству, и формулярные списки объ нихъ съ означеніемъ числа избирательныхъ и неизбирательныхъ балловъ и губерній, въ коихъ избранные служить объявили желаніе, чрезъ губернскія правленія, съ одобреніемъ начальника губерніи, доставлять въ Герольдію; въ тѣхъ-же губерніяхъ, гдѣ нѣтъ дворянства, таковое баллотированіе о жительствующихъ въ оныхъ отставныхъ чиновникахъ производить въ собраніи губернскихъ присутственныхъ мѣстъ. По доставленіи вышеозначенныхъ баллотировальныхъ списковъ изъ всей Имперіи, сочиняется общій списокъ таковыхъ чиновниковъ въ Герольдіи, которая, по мѣрѣ открывающихся вакансій, выбирая по старшинству чиновъ, по отличности службы, по превосходству одобрительныхъ балловъ, по мѣстной для каждаго удобности и желанію, по два или по три кандидата, имѣетъ представлять Правительствующему Сенату для помѣщенія на оныя, равно какъ и министры непосредственно имѣютъ представлять оныхъ для опредѣленія на мѣста, въ вѣдѣніи ихъ состоящія“ [1]).

Увольненіе отъ должностей, а въ первые годы XIX в. и увольненіе въ отпускъ тѣхъ чиновниковъ, которые назначались Сенатомъ, зависѣло отъ него же [2]).

Относительно чинопроизводства власть Сената была не велика. По Своду 1832 г. ему принадлежало право производить въ чины: 1) до IX-го класса и 2) за выслугу лѣтъ изъ коллежскихъ асессоровъ въ надворные совѣтники. Повышеніе же въ чинъ коллежскаго асессора, дававшій тогда дворянство, и въ чины коллежскаго и статскаго совѣтниковъ производилось съ Высочайшаго утвержденія по всеподданнѣйшимъ докладамъ Сената, представлявшимся Государю черезъ Комитетъ Министровъ; причемъ на канцелярію Комитета возлагалась обязанность провѣрять восходящія, такимъ образомъ, представленія по существу [3]). Про-

[1]) П. С. З., 1803 г., № 20608. Ср. также П. С. З., 1823 г., № 29540.
[2]) П. С. З., 1801 г., № 19833.
[3]) Ст. 303, 6 п. 304, 307, 341, 345 и 561 Уст. о службѣ по опр. прав., т. III, Св. зак. 1832 г. и п. 7 ст. 59 Учр. Сената, т. I, Св. зак. 1842 г.

изводство же въ чины первыхъ 4-хъ классовъ стояло внѣ какого-бы то ни было вліянія Сената. Соотвѣтственно этому и выдача патентовъ производилась Сенатомъ лишь на чины не выше V-го класса.

Опредѣленіе на службу, назначеніе на должности и производство въ чины сопровождалось принесеніемъ присяги на вѣрность службы. Тѣ лица, которыя назначались къ должностямъ по Высочайшимъ повелѣніямъ, выполняли, въ случаѣ нахожденія своего въ одной изъ столицъ, этотъ обрядъ въ Сенатѣ; прочіе же въ тѣхъ мѣстахъ, куда они опредѣлены, но присяжные листы, во всякомъ случаѣ, доставлялись въ Сенатъ.

Принесеніе присяги въ Сенатѣ обставлялось большою торжественностью и доставляло хорошій доходъ сенатскому священнику, экзекутору и курьерамъ. Какимъ образомъ все это происходило, картинно разсказываетъ въ своихъ запискахъ одинъ изъ губернаторовъ Николаевскаго времени, И. С. Жиркевичъ:

„Еще въ Тулѣ я присягнулъ на чинъ генералъ-маіора и заплатилъ священнику положенную за это дань, но по переименованіи моемъ въ дѣйствительные статскіе совѣтники я получилъ изъ Сената экстренную повѣстку — явиться туда для присяги. Для любопытства неопытныхъ разскажу этотъ эпизодъ.

Явясь по утру, къ 12-ти часамъ, въ I-й департаментъ, предварилъ о себѣ экзекутора. Тотъ доложилъ оберъ-секретарю, который просилъ меня обождать. Прошло часа полтора, надоѣло страшно, спрашиваю, почему такъ долго? Говорятъ, не всѣ съѣхались еще сенаторы. Жду еще съ часъ, наконецъ приглашаютъ меня въ присутствіе. При входѣ моемъ, всѣ г.г. сенаторы, человѣкъ болѣе 20-ти, привстали съ мѣстъ своихъ, удостоивъ меня поклономъ. Оберъ-секретарь, ставъ у предсѣдательскаго кресла, возгласилъ: „Именной Высочайшій указъ". Сенаторы опять всѣ встали, и указъ былъ прочтенъ.

Съ послѣдними словами, когда произнесено было: „подписано Николай"—двери въ церковь, противъ предсѣдательскаго мѣста, отворились на обѣ половины, священникъ сталъ у аналоя, въ полномъ богатомъ облаченіи, Царскія двери отверзлись. На аналоѣ лежалъ Крестъ и Евангеліе, а въ сторонѣ стоялъ столъ съ присяжнымъ листомъ, покрытый, какъ и аналой, пунцовымъ бархатомъ. Во время присяги сенаторы не садились.

Присяжный листъ подписанъ мною и оберъ-секретаремъ. 25 рублей священнику уплачены. При выходѣ изъ присутствія

вновь удостоенъ привѣтствіемъ, т. е. поклономъ, г. г. сенаторовъ. Экзекуторъ поздравилъ меня въ другой комнатѣ и провожалъ до ближнихъ дверей, — заплатилъ. У каждой двери, до самаго подъѣзда, стоявшій курьеръ, а ихъ было до 9-ти дверей, отворяя оную предо мной, повторяли одинъ за другимъ: „честь имѣю поздравить ваше превосходительство съ монаршей милостью". Вездѣ заплатилъ; швейцаръ, подавая плащъ, поздравилъ — заплатилъ; наконецъ, сторожъ, отворявшій послѣднюю при входѣ дверь, поздравилъ, и тому заплатилъ, такъ что, взявши изъ дома 40 руб. и разсчитывая на нихъ прожить недѣли двѣ, долженъ былъ занять у знакомаго 25 коп., чтобы расплатиться съ извозчикомъ". [1]).

Затѣмъ отъ Сената зависѣло переименованіе изъ военныхъ чиновъ въ статскіе [2]), назначеніе прогоновъ лицамъ, опредѣляемымъ Сенатомъ на должности, разсмотрѣніе и разрѣшеніе вопроса о пенсіяхъ [3]) и еще нѣкоторыя второстепенныя дѣла, относящіяся до государственной службы.

Этого рода обязанности Сената, въ теченіе разсматриваемаго нами періода, постепенно сокращались, завѣдываніе дѣлами государственной службы переходило мало по малу къ другимъ учрежденіямъ и больше всего къ министерствамъ и Комитету Министровъ.

Дѣятельность Сената по комплектованію арміи въ прежнее время была очень разносторонней и имѣла весьма большое значеніе; не вполнѣ прекратилась она и съ учрежденіемъ министерствъ. За Сенатомъ остались различныя распоряженія по рекрутскимъ наборамъ, такъ какъ ему подчинялись рекрутскія присутствія.

Просматривая Полное собраніе законовъ, мы встрѣчаемъ длинный рядъ распоряженій, относящихся до наборовъ, какъ то: о составѣ рекрутскихъ присутствій, о порядкѣ ихъ занятій, о членовредителяхъ, о снабженіи одеждой принятыхъ на службу рекрутъ, о зачетныхъ квитанціяхъ и прочее.

Большая часть этихъ распоряженій принадлежитъ первымъ десятилѣтіямъ XIX в. Затѣмъ, съ теченіемъ времени, эта функ-

---

[1]) Записки И. С. Жиркевича. Русская Старина 1878 г., т. XXII, стр. 410—411.

[2]) П. С. З., 1825 г., № 30213 и ст. 199 Уст. о служб. по опр. Прав., т. III, Св. зак. 1832 г.

[3]) Лишь въ отношеніи чиновниковъ, которые вышли въ отставку ранѣе 1-го января 1828 г.

ція Сената стала умаляться, и за нимъ сохранилось, главнымъ образомъ, разсмотрѣніе жалобъ на неправильныя распоряженія и дѣйствія рекрутскихъ присутствій, что относится уже не къ сферѣ управленія, а къ сферѣ надзора. Завѣдываніе же рекрутскими наборами сосредоточилось въ рукахъ министерствъ (военномъ и внутреннихъ дѣлъ) подъ непосредственнымъ и весьма дѣятельнымъ руководствомъ самого Императора Николая I, посылавшаго обыкновенно для этой цѣли на мѣста лицъ своей свиты.

Важнѣйшая изъ обязанностей Сената по финансовому и казенному управленію,—это утвержденіе торговъ на винные откупа, на сдачу въ наемъ казенныхъ оброчныхъ статей, на подряды, поставки и проч. Въ этой сферѣ власть не только губернскихъ учрежденій, но и министерствъ была весьма ограничена, такъ, напримѣръ, по Своду 1842 г. всѣ торги на сумму свыше 15 тысячъ рублей требовали утвержденія Сената. Ему приходилось ежегодно утверждать значительное количество торговъ различныхъ категорій, причемъ въ большинствѣ случаевъ дѣло отъ этого не много выигрывало. Правда, личный составъ Сената въ общемъ былъ добросовѣстнѣе чиновниковъ губернскихъ учрежденій, но съ другой стороны—онъ былъ менѣе освѣдомленъ въ мѣстныхъ дѣлахъ и поэтому часто не могъ правильно разобраться во всѣхъ подробностяхъ представляемыхъ Сенату контрактовъ и охранить ввѣряемый ему казенный интересъ.

Затѣмъ немаловажное значеніе имѣли дѣла о недоимкахъ по различнымъ казеннымъ доходнымъ статьямъ—прежде всего по питейнымъ и солянымъ сборамъ. Вопросъ о недоимкахъ, какъ извѣстно, еще съ давнихъ поръ весьма озабочивалъ русское правительство, по временамъ же онъ крайне обострялся, и тогда для взысканія ихъ командировались особыя лица и принимались репрессивныя мѣры по отношенію къ неплательщикамъ; но объ этихъ отступленіяхъ отъ обычнаго теченія финансоваго и казеннаго управленія государства будетъ говориться подробнѣе въ главѣ о сенаторскихъ ревизіяхъ. Въ обычное же время Сенату приходилось дѣлать немало распоряженій о недоимкахъ, сводившихся, главнымъ образомъ, къ указаніямъ мѣстнымъ учрежденіямъ порядка и способовъ наиболѣе вѣрнаго ихъ взысканія [1]).

---

[1]) См., напримѣръ, П. С. З., 1818 г., № 27539.

Далѣе къ разрѣшавшимся Сенатомъ дѣламъ казеннаго управленія надо отнести: 1) опредѣленіе вознагражденія за отходящія отъ помѣщиковъ въ казну имѣнія [1]; 2) утвержденіе постановленій казенныхъ палатъ объ отводѣ земель по пожалованію, съ исключеніемъ ихъ изъ казеннаго вѣдомства и оброка [2]; 3) отдѣленіе участковъ въ собственность изъ въѣзжихъ лѣсовъ, 4) утвержденіе рѣшеній губернскихъ мѣстъ по дѣламъ о перечисленіи изъ одного сословія въ другое, 5) различныя распоряженія по исключенію лицъ податного состоянія изъ оклада [3]; 6) разрѣшенія на продажу казенныхъ зданій, какъ бы ничтожно ни было ихъ значеніе и цѣнность [4]; 7) разрѣшеніе владѣльцамъ поссессіонныхъ горныхъ заводовъ перечислять крестьянъ изъ одного завода къ другому; 8) о надѣленіи землями городовъ, казенныхъ крестьянъ, колонистовъ, кочевыхъ инородцевъ и прочее.

Дореформенное законодательство приравнивало во многихъ отношеніяхъ имущество, принадлежащее городамъ, къ имуществу казенному и городское общественное хозяйство—къ хозяйству казенному. Города, какъ и правительственныя мѣста, должны были представлять производства о торгахъ и подлежащіе контракты на утвержденіе министерства, которое своею властью могло утверждать торги лишь на менѣе значительныя суммы, остальные вносились въ Сенатъ. По закону 1853 г. торги по сдачѣ на оброкъ городскихъ имуществъ и по поставкамъ и подрядамъ для городовъ на сумму болѣе 30.000 р. утверждаются Сенатомъ [5].

Городскія зданія, какъ и казенныя, не могли быть продаваемы безъ разрѣшенія Сената. Когда, напримѣръ, приходила въ вет-

[1]) Ст. 574 и слѣд., ч. 1, т. X, Св. зак. 1842 г.

[2]) Ibid., ст. 791.

[3]) Напримѣръ, указъ казеннымъ палатамъ о томъ, съ какого именно срока надлежитъ исключать изъ оклада студентовъ и аптекарскихъ учениковъ, происходящихъ изъ податныхъ сословій. П. С. З., № 30342.

[4]) Ст. 140 Уст. строит., т. XII, Св. зак. 1842 г. Въ Архивѣ Сената хранится много опредѣленій о продажѣ непригодныхъ по ветхости казенныхъ кладовыхъ и подваловъ по уѣзднымъ городамъ, оцѣненныхъ въ нѣсколько рублей. Къ дѣламъ этого рода Сенатъ не могъ не относиться формально, соглашаясь, обыкновенно, съ мотивами мѣстныхъ учрежденій и давая требуемыя ими разрѣшенія.

[5]) Выс. утв. мнѣніе Госуд. Сов. 27 апрѣля 1853 г., см. также Арх. Сен., дѣла I департ. 1853 г., № 28—объ утвержденіи торговъ на освѣщеніе уличныхъ фонарей въ Одессѣ и № 39—объ утвержденіи торговъ на отдачу въ оброчное содержаніе бань въ Москвѣ и др.

хость какая-нибудь, принадлежащая городу постройка, хотя бы и незначительная, то городская шестигласная дума возбуждала ходатайство передъ губернаторомъ о разрѣшенiи продать ее на сносъ. Губернаторъ входилъ по этому поводу съ представленiемъ къ министру внутреннихъ дѣлъ, а этотъ послѣднiй въ Сенатъ [1]).

Случалось Сенату дѣлать и иныя распоряженiя относительно городскихъ имуществъ, но они, по большей части, не заключаютъ въ себѣ ничего любопытнаго для характеристики его дѣятельности въ сферѣ управленiя, хотя и не лишены иногда бытового житейскаго интереса, какъ, напримѣръ, указъ о воспрещенiи рубить лѣсную рощу, оставленную у самаго города Фатежа „для увеселенiя жителей“ [2]).

Распоряженiя Сената въ сферѣ полицiи [3]) очень разнообразны, но не особенно многочисленны; болѣе всего ихъ было по вопросамъ, относящимся до пересылки арестантовъ.

Это дѣло въ началѣ XIX в. организовано было крайне плохо, а исполнялось еще хуже. Постатейные списки о ссылаемыхъ въ Сибирь составлялись въ высшей степени небрежно, не лучше велась и вся по этому предмету переписка, вслѣдствiе чего происходила путаница въ фамилiяхъ арестантовъ и многократныя ошибки—люди засылались не туда, куда слѣдовало. Обращенiе съ ними не отличалось мягкостью,—ссылали даже больныхъ, не дожидаясь ихъ выздоровленiя; одежда и пища, въ большинствѣ случаевъ, были крайне плохи, а этапныя помѣщенiя ниже всякой критики. Сенатъ, въ отношенiи арестантовъ, проявилъ не мало справедливой заботливости, онъ неукоснительно требовалъ правильнаго составленiя документовъ, снабженiя арестантовъ надлежащей одеждой и обувью, воспрещалъ ссылать больныхъ и проч.

Не лишены были значенiя дѣла объ опекахъ и, прежде всего, о наложенiи опекъ на дворянскiя имѣнiя въ предупрежденiе или пресѣченiе злоупотребленiй помѣщичьей властью.

Законодательство, по этому вопросу, было совершенно ясно и категорично.

[1]) Арх. Сен., опред. I-го департ. Сената, 1848 г., № 31, которымъ разрѣшена продажа на сносъ ветхаго городского дома въ г. Ардатовѣ, оцѣненнаго въ 10 рублей.

[2]) Арх. Сен., дѣло I-го департ. Сената, 1805 г., № 455.

[3]) Терминъ „полицiя“ употребляется здѣсь въ старомъ смыслѣ,—подъ него подводится и полицiя безопасности и полицiя благосостоянiя.

1) Въ тѣхъ губерніяхъ, гдѣ есть главноначальствующій или генералъ-губернаторъ, наложеніе опекъ предоставлено ему съ обязанностью доносить о каждомъ случаѣ Сенату.

По полученіи такого донесенія I-й департаментъ Сената входитъ въ разсмотрѣніе вопроса, нѣтъ-ли у даннаго лица имѣній въ другихъ губерніяхъ и если таковыя оказываются, то даетъ надлежащія предписанія губернаторамъ о наблюденіи за этими имѣніями [1]).

2) Въ тѣхъ губерніяхъ, гдѣ нѣтъ главноначальствующаго, дѣла этого рода разсматриваются собраніемъ предводителей и депутатовъ дворянства (а гдѣ нѣтъ дворянскихъ обществъ— соединеннымъ собраніемъ палатъ) и затѣмъ губернаторъ со своимъ мнѣніемъ представляетъ ихъ на разрѣшеніе Сената [2]).

Сенату же принадлежало учрежденіе опекъ надъ сумасшедшими, безумными или глухонѣмыми [3]), освидѣтельствованіе которыхъ производилось особыми присутствіями губернскихъ правленій. Дѣла подобнаго рода представляли изъ себя удобную почву для злоупотребленій и притомъ такихъ, открыть которыя было очень не легко. Сенатъ не видѣлъ передъ собою людей и поэтому не могъ вынести непосредственнаго впечатлѣнія, которое иногда бываетъ полезнѣе для правильнаго разрѣшенія дѣла, чѣмъ десятокъ мнѣній спеціалистовъ, изложенныхъ на бумагѣ.

Журналы губернскихъ правленій передавали обыкновенно рядъ безтолковыхъ отвѣтовъ освидѣтельствованнаго лица, на предлагавшіеся ему въ присутствіи вопросы, но нерѣдко случалось, что и самые эти вопросы были совершенно не подходящи и имѣли очевидной цѣлью сбить и запутать человѣка, а не выяснить дѣйствительное состояніе его умственныхъ способностей. Затруднительность, при такихъ условіяхъ, правильнаго разрѣшенія дѣлъ о наложеніи опекъ на сумасшедшихъ и безумныхъ, заставляла Сенатъ относиться къ нимъ съ особою осторожностью, входить въ подробное разсмотрѣніе всѣхъ обстоятельствъ, строго анализировать собранныя свѣдѣнія, оцѣнивать отвѣты, сопоставляя их съ вопросами и проч.

Чтобы показать, какъ именно относились къ дѣламъ этого рода мѣстныя власти и Сенатъ, можно привести довольно

[1]) Ст. 330 и 331 Уст. пред. прест., т. XIV, Св. зак., 1832 г.
[2]) Ibid., ст. 333 и 334.
[3]) Ст. 344 и слѣд., ч. I, т. X, Св. зак., 1842 г.

типичное, для первой половины XIX в., дѣло объ освидѣтельствованіи бывшаго россіенскаго ратмана Ковалевскаго. Городничій и начальникъ инвалидной команды города Россіенъ составили актъ о порученномъ имъ осмотрѣ принадлежащаго казнѣ строительнаго матеріала, въ которомъ упомянули, что не могли получить нужныхъ имъ свѣдѣній отъ Ковалевскаго, такъ какъ онъ страдаетъ умопомѣшательствомъ. Этого бѣглаго упоминанія оказалось для губернскихъ властей совершенно достаточно, чтобы возбудить вопросъ о ненормальности умственныхъ способностей Ковалевскаго и вытребовать его къ освидѣтельствованію, во время котораго онъ далъ вполнѣ удовлетворительные отвѣты, но такъ какъ, по заявленію одного изъ врачей, входившихъ въ составъ присутствія, Ковалевскій за нѣсколько лѣтъ предъ тѣмъ обнаруживалъ признаки душевной болѣзни, то присутствіе постановило помѣстить его на испытаніе въ городскую больницу на шесть недѣль. Но вмѣсто шести недѣль ему пришлось просидѣть болѣе 3-хъ мѣсяцевъ, послѣ чего онъ былъ вновь свидѣтельствованъ, признанъ страдающимъ „проходящимъ помѣшательствомъ“ и вновь, безо всякаго къ тому законнаго основанія, помѣщенъ въ больницу, несмотря на то, что былъ совершенно тихъ и безопасенъ для окружающихъ. Черезъ два съ половиною мѣсяца, Ковалевскій умеръ въ больницѣ, не дождавшись, чтобы дѣло о признаніи его сумасшедшимъ было отправлено на разрѣшеніе Сената [1]). Тѣмъ не менѣе Сенатъ вошелъ въ подробное разсмотрѣніе всѣхъ имѣвшихся, при обоихъ освидѣтельствованіяхъ, данныхъ и высказанныхъ врачами мнѣній и призналъ членовъ присутствія губернскаго правленія виновными въ томъ, что они нашли Ковалевскаго страдающимъ сумасшествіемъ, тогда какъ къ тому не было достаточныхъ основаній и постановилъ за это, и кромѣ того за допущенную ими медленность, предать ихъ суду.

При разсмотрѣніи только что изложеннаго дѣла, между сенаторами возникло весьма любопытное разногласіе во взглядахъ на значеніе медицинской экспертизы. Большинство сена-

---

[1]) Дѣла о назначеніи опекъ надъ сумасшедшими и безумными двигались очень медленно; они ожидали въ губернскихъ правленіяхъ отсылки въ Сенатъ, не только по нѣскольку мѣсяцевъ, но иногда и по нѣскольку лѣтъ, напримѣръ, дѣло объ учрежденіи опеки надъ помѣщицей Потоцкой пролежало въ Волынскомъ губернскомъ правленіи, послѣ освидѣтельствованія, болѣе 3-хъ лѣтъ (Арх. Сен., дѣло I-го департ., 1853 г., № 102).

торовъ считало, что въ сужденіяхъ о состояніи умственныхъ способностей свидѣтельствуемаго члены присутствія губернскаго правленія совершенно независимы отъ врачей, мнѣніе которыхъ, для чиновниковъ, отнюдь не можетъ быть признано обязательнымъ. Поэтому и отвѣтственность за неправильное признаніе сумасшедшимъ должны нести всѣ одинаковую. Меньшинство стояло на противоположной точкѣ зрѣнія, оно полагало, что чиновники не спеціалисты—не могутъ быть признаны отвѣтственными за правильность медицинской экспертизы, такъ какъ для сужденія о ней не имѣютъ надлежащихъ научныхъ свѣдѣній; при разрѣшеніи вопроса о признаніи освидѣтельствованнаго больнымъ или здоровымъ, они должны слѣдовать за медиками, почему и не могутъ подлежать взысканію за неправильное признаніе сумасшедшимъ [1]).

Учрежденіе опекъ надъ малолѣтними не требовало разрѣшенія Сената, но нѣкоторыя дѣла, связанныя съ ними, восходили на его утвержденіе, какъ, напримѣръ, о займахъ подъ залогъ принадлежащаго малолѣтнимъ недвижимаго имущества, о продажѣ этого имущества [2]) и пр.

Среди другихъ дѣлъ сферы полиціи можно указать: 1) распоряженія по части паспортной [3]), 2) разрѣшеніе открытія ярмарокъ и базаровъ [4]) и перевода ихъ съ одного мѣста въ другое, 3) переименованіе, по представленію мѣстныхъ властей, селеній въ мѣстечки, 4) дѣла о несостоявшихся въ губернскихъ учрежденіяхъ публичныхъ торгахъ на имущество частныхъ лицъ, по которымъ Сенатъ обыкновенно назначалъ новые торги съ пониженіемъ оцѣнки и, наконецъ, 5) разнообразныя, не поддающіяся классификаціи, распоряженія, которыя принимались Сенатомъ вслѣдствіе доходившихъ до него частныхъ случаевъ или донесеній губернаторовъ о происшествіяхъ [5]).

Чтобы покончить съ дѣлами управленія надо упомянуть еще объ управленіи межевомъ и судебномъ. Первая категорія нахо-

---

[1]) Арх. Сен., дѣло Общ. собр., 1865 г., № 24.

[2]) Ст. 207 и 208 зак. гражд., ч. I, т. X, Св. зак. 1832 г.

[3]) Напримѣръ, 2-е П. С. З., 1832 г., №№ 5612 и 5613.

[4]) См., напримѣръ, Арх. Сен., дѣла I-го департ., 1805 г. № 455; 1853 г. № 13, 24 и др.

[5]) Усмотрѣвъ изъ рапортовъ двухъ губернскихъ правленій, что нѣсколько человѣкъ задавлено при копаніи глины и песка, Сенатъ нашелъ, что рабочіе люди, доставая глину, песокъ и проч., врываются внутрь земли, не сбрасывая прежде поверхности оной, почему и далъ всѣмъ мѣстнымъ властямъ предписаніе о наблюденіи надлежащаго порядка рытья (П. С. З., № 26306) и т. под.

дилась въ вѣдѣніи Межевого департамента и въ началѣ XIX в. была довольно обширной; къ ней принадлежали разнообразныя распоряженія по завѣдыванію межеваніемъ и управленію межевымъ корпусомъ (штатомъ межевыхъ чиновниковъ). Дѣла этого рода доставляли Сенату не мало заботъ и вызвали длинный рядъ его указовъ. И провинціальныя межевыя учрежденія и землемѣры нерѣдко дѣйствовали весьма плохо и Сенату приходилось давать имъ безпрерывныя указанія и требовать большей точности въ землемѣрныхъ работахъ. Въ одномъ изъ сенатскихъ указовъ приводится любопытный случай небрежности веденія межевого дѣла,—съ одной мѣстности въ теченіе 50 лѣтъ было послѣдовательно снято 8 плановъ и всѣ они оказались совершенно различными. Съ учрежденіемъ въ 1836 году должности главнаго директора межевого корпуса, большая часть межевыхъ дѣлъ перешла въ его руки.

Въ сферѣ судебнаго управленія у Сената былъ могущественный конкурентъ—министръ юстиціи, отъ котораго и самъ Сенатъ находился въ значительной зависимости; поэтому, понятно, здѣсь трудно ожидать активной и содержательной дѣятельности. Распоряженія Сената были немногочисленны и касались, главнымъ образомъ, канцелярскаго порядка и дѣлопроизводства въ губернскихъ и уѣздныхъ учрежденіяхъ, при чемъ значительная ихъ часть состоялась вслѣдствіе предложеній министра юстиціи, который иногда находилъ удобнымъ и полезнымъ дѣйствовать черезъ Сенатъ, или вслѣдствіе представленій другихъ должностныхъ лицъ, какъ то: ревизующихъ сенаторовъ, генералъ-губернаторовъ и пр. Но по большей части министры юстиціи предпочитали распоряжаться самостоятельно, непосредственно обращаясь къ предсѣдателямъ уголовныхъ и гражданскихъ палатъ.

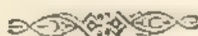
Въ продолжительное управленіе Министерствомъ юстиціи гр. В. Н. Панина, которымъ заканчивается до-реформенная эпоха судебнаго строя, эта тенденція все усиливается и усиливается, министерство старается слѣдить за всѣми подробностями жизни губернскихъ, даже уѣздныхъ судебныхъ учрежденій и регламентировать каждый ихъ шагъ. Дѣло правосудія, какъ извѣстно, немного отъ этого выигрывало, а министръ и его ближайшіе подчиненные сами увеличивали свою бумажную дѣятельность и затрудняли, какъ себя, такъ и мѣстныя судебныя учрежденія, совершенно излишней и безплодной перепиской.

Для характеристики, съ этой стороны, В. Н. Панина достаточно привести одну собственноручную его резолюцію на докладѣ департамента Министерства юстиціи: „Имѣя въ виду затруднительное положеніе Херсонской гражданской палаты, я полагалъ бы возможнымъ отпустить въ распоряженіе предсѣдателя триста рублей серебромъ изъ типографскихъ суммъ, но съ тѣмъ, чтобы онъ нанималъ на сіи деньги писцовъ изъ другихъ мѣстъ, не отпускалъ изъ сихъ денегъ чиновникамъ или канцелярскимъ служителямъ палаты пособія и представлялъ ежемѣсячно департаменту подробный учетъ произведенному расходу, съ указаніемъ числа листовъ, переписанныхъ каждымъ изъ канцелярскихъ служителей палаты и наемными писцами“ [1]).

Но, несмотря на все разнообразіе состоявшихъ въ вѣдѣніи Сената дѣлъ управленія, можно найти и общую большинству ихъ черту—все это дѣла, лишенныя политическаго характера и обыкновенно имѣющія второстепенное значеніе.

При разрѣшеніи ихъ Сенатъ не видѣлъ предъ собою людей, а ограничивался разсмотрѣніемъ представленныхъ ему бумагъ, рѣдко имѣя возможность выяснить достовѣрность ихъ содержанія,—это обстоятельство придавало формальный характеръ сенатскимъ распоряженіямъ и вынуждало его чаще, чѣмъ быть можетъ онъ того желалъ, соглашаться съ домогательствами обращавшихся къ нему должностныхъ лицъ.

Представляя изъ себя рядъ коллегій, изъ которыхъ нѣкоторыя были довольно многочисленны, и имѣя крайне сложный порядокъ дѣлопроизводства, Сенатъ, конечно, не могъ быть сколько нибудь удовлетворительнымъ органомъ управленія, а развѣ только ширмой, спрятавшись за которую администраторъ имѣлъ возможность снять съ себя законную отвѣтственность. Эта сфера дѣятельности Сената уже давно была обречена на уничтоженіе—и дѣйствительно, въ теченіе всего прошлаго столѣтія она постоянно и непрерывно умираетъ, сойдя почти на нѣтъ къ началу нынѣшняго вѣка.



[1]) Арх. Сен., дѣло Мини-ства юст., 1851 г., № 1229, стр. 123.

Надзоръ.



ервые годы царствованія Императора Александра I ознаменовались оживленіемъ политической мысли. Не только лучшіе умы того времени, но и обыкновенные чиновники высшихъ ранговъ были заняты обсужденіемъ и критикой различныхъ сторонъ современной имъ государственной жизни и въ частности государственнаго управленія.

Всѣ находили существующій порядокъ плохимъ и жаждали его измѣненія, а нѣкоторые—и коренной реформы.

Среди выдвинутыхъ на первый планъ и наиболѣе волновавшихъ общество вопросовъ—одно изъ видныхъ мѣстъ занималъ вопросъ объ „охраненіи“ силы закона или, иначе говоря, о водвореніи законности въ государственной жизни. Общее настроеніе и общее отношеніе къ закону и законности нашло себѣ прекрасное выраженіе въ медали, выбитой по случаю коронаціи Александра I, на которой былъ изображенъ отрѣзокъ колонны съ надписью „законъ“, увѣнчанный императорской короной, а вокругъ красовалась многозначительная надпись: „залогъ блаженства всѣхъ и каждаго“. Но какимъ образомъ „охранить“ силу закона, какими мѣрами водворить законность, на это давались весьма различные отвѣты. Прогрессивное меньшинство (члены Негласнаго комитета) говорило, что истинная охрана заключается „въ организаціи политическаго строя и общественномъ мнѣніи“; большинство же останавливалось на „охранительной“ и „наблюдательной“ власти Сената. Но въ какое соотношеніе названная функція Сената должна стать съ другими дѣлами, подлежащими его вѣдѣнію—на этомъ составители проектовъ государственныхъ реформъ, въ большинствѣ случаевъ, не останавливались. Всѣмъ имъ была

ясна необходимость отдѣленія суда отъ управленія, такъ какъ идеи Монтескьё и примѣръ проведенія ихъ въ жизнь революціонной Франціей были достаточно извѣстны тогдашней русской интеллигенціи, но мысль объ отдѣленіи надзора отъ управленія едва зарождалась, и до высоты пониманія ея могли подняться лишь весьма немногіе, но и тѣ не усвоили себѣ еще этой идеи во всей ея чистотѣ.

Не имѣя намѣренія войти въ ближайшее и подробное изученіе составлявшихся въ началѣ XIX в. проектовъ реформъ, можно ограничиться приведеніемъ по этому предмету взглядовъ трехъ видныхъ государственныхъ людей того времени, — кн. А. Б. Куракина, Д. П. Трощинскаго и барона Б. Б. Кампенгаузена и самого Императора Александра I.

Въ письмѣ Государю, отъ 23-го декабря 1815 года, кн. А. Б. Куракинъ говоритъ объ особомъ „контрольномъ департаментѣ", который предназначается „не только для провѣрки" всѣхъ денежныхъ счетовъ, „но, въ особенности, для наблюденія за теченіемъ дѣлъ по всѣмъ мѣстамъ и за образомъ отправленія каждымъ чиновникомъ должности, ему ввѣренной" [1].

Д. П. Трощинскій, анализируя обязанности по управленію, раздѣляетъ ихъ на три группы, сводящіяся къ понятіямъ: 1) повелѣвать, 2) управлять и 3) наблюдать. Сообразно этому, онъ предлагаетъ раздѣлить I-ый департаментъ на три отдѣленія, послѣднее изъ коихъ должно заниматься разсмотрѣніемъ: 1) отчетовъ всѣхъ начальствъ, 2) протестовъ, 3) доносовъ и 4) проектовъ разныхъ измѣненій, прежде представленія ихъ Государю. Этому-же отдѣленію предоставлялось право входить съ представленіемъ о назначеніи сенаторскихъ ревизій [2].

Но наиболѣе интересными надо признать мысли барона Кампенгаузена. Въ своей запискѣ, посланной при письмѣ отъ 24-го января 1815 года Аракчееву, онъ считаетъ главнымъ недостаткомъ обсуждавшагося въ 1811 году въ Государственномъ Совѣтѣ проекта [3]) раздѣленія Сената на правительственный и судебный то, что „не была раздѣлена часть надзирательная или контрольная отъ части распорядительной", каковое обстоя-

---

[1]) Архивъ Собств. Е. И. В. канцеляріи, № 1750.
[2]) Архивъ Собств. Е. И. В. канцеляріи, № 1035.
[3]) Составленнаго Сперанскимъ.

тельство онъ находитъ „въ послѣдствіяхъ своихъ весьма важнымъ“. Предлагая проектъ реформы Сената, онъ говоритъ: Правительствующій Сенатъ составится изъ соединенія Комитета Министровъ и І-го департамента Сената, съ тѣмъ, чтобы, соотвѣтственно отношенію всѣхъ дѣлъ управленія въ высшей инстанціи къ двумъ главнымъ предметамъ распоряженію и контролю, раздѣленъ онъ былъ на два департамента и затѣмъ далѣе: „общее собраніе сихъ департаментовъ не можетъ состоять по предметамъ, подлежащимъ разсмотрѣнію каждаго изъ



Баронъ Б. Б. Кампенгаузенъ.

сихъ департаментовъ въ особенности, по причинѣ противоположности оныхъ, ибо несогласно бы было съ общимъ понятіемъ, чтобы тѣ лица, кои распоряжаютъ дѣйствіями, участвовали въ повѣркѣ сихъ дѣйствій; или же, чтобъ тѣ лица, кои должны повѣрять дѣйствія, участвовали въ распоряженіяхъ“.

Изъ приведенныхъ строкъ видно, что авторъ ихъ имѣлъ достаточно точное и ясное представленіе какъ о власти надзора, такъ и о необходимости отдѣленія ея отъ активнаго управленія.

Только въ одномъ мѣстѣ своего проекта Кампенгаузенъ допускаетъ смѣшеніе надзора и управленія, что проистекаетъ отъ

принятія имъ не совсѣмъ правильной классификаціи дѣлъ; онъ относитъ къ дѣламъ надзора разсмотрѣніе кондицій по контрактамъ и самыхъ контрактовъ на сумму болѣе 10.000 рублей [1]).

Наконецъ, самъ Императоръ Александръ I не чуждъ былъ идеи отдѣленія надзора отъ управленія, — Онъ весьма интересовался „охранительной властью" и высказывалъ пожеланіе, чтобы Сенатъ „могъ получать свѣдѣнія о всемъ происходящемъ и слѣдить за администраціей, а не имѣть на нее вліянія" [2]).

Но дѣйствительность оставалась далеко позади всѣхъ этихъ предположеній и пожеланій,—надзоръ и управленіе постоянно смѣшивались, какъ въ Сенатѣ, такъ и въ прочихъ учрежденіяхъ. Къ этому надо прибавить, что власть надзора за одними и тѣми-же присутственными мѣстами губернскаго управленія принадлежала одновременно и Сенату, и Комитету Министровъ, и министерствамъ и другимъ учрежденіямъ (Государственному Совѣту, Собственной Его Императорскаго Величества канцеляріи, генералъ-губернаторамъ).

Наконецъ, бывали нерѣдко случаи, когда сами Государи становились въ положеніе органа надзора не только за центральнымъ, но и за губернскимъ и даже за уѣзднымъ управленіемъ.

Итакъ, къ большому вреду для дѣла, единства надзора не было.

Прежде, чѣмъ перейти къ изученію роли Сената по интересующему насъ вопросу, необходимо познакомиться съ нѣкоторыми изъ условій, при которыхъ приходилось ему дѣйствовать въ сферѣ надзора.

Необходимо, хотя-бы бѣгло, указать, какова была въ этомъ отношеніи роль другихъ органовъ власти и насколько ихъ дѣятельность могла вліять и вліяла на надзоръ Сената. Прежде всего слѣдуетъ остановиться на личныхъ распоряженіяхъ Монарховъ.

Императоръ Александръ I, много путешествуя по Россіи, особенно во вторую половину своего царствованія, неоднократно обращалъ вниманіе на различные безпорядки мѣстной жизни. Въ поле Его зрѣнія попадали какъ важные, такъ и незначительные предметы; тѣ и другіе вызывали разнообразныя изъявленія

---

[1]) Архивъ Собств. Е. И. В. канцеляріи, № 1035.

[2]) Ср. Щегловъ, „Государственный Совѣтъ въ Россіи", стр. 769.

Высочайшей воли,—разъясненія, указанія, распоряженія, а весьма нерѣдко и дисциплинарныя взысканія. Такъ, напримѣръ, проѣзжая въ 1823-мъ году по Новгородской губерніи, онъ обратилъ вниманіе на слѣдующее:

„1. При въѣздѣ въ Новгородскую губернію нѣтъ столба, долженствующаго быть на границѣ губерніи, а есть только надпись въ кругу у обыкновеннаго столба, означающая сію губернію, что должно быть на уѣздныхъ границахъ. Въ С.-Петербургской же губерніи на границѣ находится столбъ съ гербомъ оной губерніи, и слѣдуетъ таковой же поставить въ Новгородской.

2. При въѣздахъ во многихъ деревняхъ нѣтъ установленныхъ столбовъ съ надписями.

3. Надписи на нѣкоторыхъ верстовыхъ столбахъ непорядочныя, такъ что на иныхъ поставлены цифры одна отъ другой въ дальнемъ разстояніи и даютъ имъ значеніе отдѣльныхъ чиселъ.

4. Многіе столбы поставлены криво“ [1]).

Результатомъ было повелѣніе губернатору объ устраненіи указанныхъ непорядковъ.

Въ томъ же году, проѣзжая по Тверской губерніи, Государь обратилъ вниманіе на неправильную окраску мостовъ и приказалъ ихъ перекрасить [2]).

При проѣздѣ черезъ Орловскую губернію вниманіе Императора Александра I остановили на себѣ болѣе серьезные безпорядки,—„плохое состояніе дорогъ, а въ губернскомъ городѣ неопрятность, слабое полицейское управленіе, большое число колодниковъ и медленное производство по губернскому правленію“, вслѣдствіе чего полицеймейстеръ, по Высочайшему повелѣнію, былъ удаленъ отъ должности, а управляющему губерніей сдѣланъ выговоръ [3]).

Кромѣ личнаго наблюденія во время путешествій Императоръ Александръ I пользовался другими средствами надзора за мѣстными учрежденіями, такъ, напримѣръ, Онъ требовалъ донесенія губернаторовъ и другихъ должностныхъ лицъ въ собственныя свои руки [4]), командировалъ довѣренныхъ лицъ для разслѣдо-

---

[1]) Сбор. ист. матер., извлеч. изъ арх. Собств. Е. И. В. канцеляріи, т. VI, стр. 192.

[2]) Тамъ же, стр. 193.

[3]) П. С. З., № 27064.

[4]) П. С. З., 1816 г., № 26493. Сбор. ист. матеріал., извлечен. изъ арх. Собств. Е. И. В. канцеляріи, т. V, стр. 270; Арх. Собств. Е. И. В. канц., № 1644 и др.

ванія разныхъ дѣлъ, при чемъ рапорты ихъ, большею частью, лично просматривалъ [1]) и проч.

Указанныя требованія донесеній отъ мѣстныхъ властей были слѣдствіемъ недовольства Государя ихъ дѣятельностью и свидѣтельствовали о недовѣріи Его къ силѣ и значенію надзора Сената.

Личный надзоръ за губернскими учрежденіями причинялъ много огорченій и досады Императору Александру I, отчего и тонъ состоявшихся по этому поводу Высочайшихъ повелѣній и указовъ иногда бывалъ крайне строгъ, а подчасъ и рѣзокъ. Такъ, напримѣръ, въ указѣ кіевскому гражданскому губернатору отъ 24 сентября 1817 г. говорится: „Безъ сомнѣнія, вамъ извѣстно дѣло помѣщика Стахурскаго, который не только разоренъ, но и обезчестенъ графинею Софіею Потоцкой. Сіе доказано изысканіемъ сенатора Болотникова. Но Стахурской пишетъ теперь ко Мнѣ, что по сіе время не исполненъ еще указъ Правительствующаго Сената 1814 г. о вознагражденіи его убытковъ, и что уголовное дѣло о причиненныхъ ему побояхъ и грабежѣ болѣе полутора года не оканчивается въ главномъ кіевскомъ судѣ, и онъ остается неудовлетвореннымъ.

Медленность такая вынуждаетъ Меня предписать вамъ:

1) Прислать Мнѣ теперь-же отвѣтъ, почему означенныя дѣла не окончены до сего времени.

2) Немедленное окончаніе оныхъ и удовлетвореніе Стахурскаго въ обидѣ и убыткахъ, ему причиненныхъ, возлагаю Я на личную вашу отвѣтственность; почему и имѣете Мнѣ доносить еженедѣльно о успѣхѣ, доколѣ не будетъ обиженный удовлетворенъ.

3) Донесенія присылать ко Мнѣ въ Москву въ собственныя руки" [2]).

Еще любопытнѣе для характеристики личной дѣятельности Императора Александра I указъ петербургскому военному генералъ-губернатору генералу отъ инфантеріи Вязьмитинову:

---

[1]) Въ Арх. Собств. Е. И. В. канц. имѣется значительное количество такихъ рапортовъ и донесеній, съ помѣткой рукой Аракчеева, о томъ, что Государь: „изволилъ читать" или что ему содержаніе „докладывано".

[2]) Сбор. истор. матеріал., извлечен. изъ архива Собств. Е. И. В. канцел., т. V, стр. 203.

„По извѣстному вамъ грабежу между ямами Померанскимъ и Чудовымъ большою партіею разбойниковъ денегъ и вещей, на знатную сумму отъ купца Солодовникова съ товарищи, изъ С.-Петербурга въ Москву отправленныхъ, Я повелѣваю вамъ объявить Мою волю петербургскому и новгородскому гражданскимъ губернаторамъ, дабы они, нынѣ-же выѣхавъ каждый изъ своего мѣстопребыванія въ одно мѣсто на границу, раздѣляющую обѣ губерніи, до тѣхъ поръ тамъ оставались, доколѣ подъ личнымъ ихъ присутствіемъ не будутъ найдены всѣ похищенныя деньги и открыты настоящіе въ томъ преступники. Тогда непремѣнною обязанностью ихъ будетъ донести Мнѣ тотчасъ о томъ въ собственныя руки“ [1]).

Императоръ Николай I меньше путешествовалъ по Россіи, нежели Его предшественникъ, а поэтому и поле Его личнаго наблюденія за мѣстной жизнью было у̀же [2]), но Ему были хорошо извѣстны всѣ безпорядки по мѣстному управленію и суду, въ послѣдніе годы царствованія Александра I [3]); въ Его распоряженіи оставались иные способы ознакомленія съ дѣятельностью мѣстныхъ учрежденій, и поэтому Онъ со всей присущей Ему

[1]) Сбор. ист. матеріаловъ, извлеч. изъ архива Собств. Е. И. В. канцеляріи, стр. 277. Высочайшія повелѣнія по гражданской части 1818 г.

[2]) Императоръ Николай I осматривалъ обыкновенно лично петербургскія учрежденія и заведенія, послѣ осмотра слѣдовали, почти всегда, энергическіе указы, напримѣръ, послѣ осмотра больницъ въ 1827 г. былъ данъ указъ Сенату:

„Непростительное запущеніе, найденное Нами при осмотрѣ петербургскихъ градскихъ больницъ, Обуховской и Калинкинской, доказываетъ, что съ давняго времени не было обращено на сіи заведенія должнаго вниманія бывшимъ петербургскимъ гражданскимъ губернаторомъ тайнымъ совѣтникомъ Щербининымъ.

Подобное нерадѣніе тайнаго совѣтника Щербинина вынуждаетъ Насъ повелѣть причислить его къ Герольдіи впредь до окончанія ревизіи С.-Петербургской губ.“.

И рескриптъ генералъ-губернатору Голенищеву-Кутузову:

„Павелъ Васильевичъ. Сего числа былъ я въ Калинкинской больницѣ. Жалкое и непростительное худое состояніе сего заведенія доказываетъ, что оное съ давняго времени запущено, и что бывшій гражданскій губернаторъ Щербининъ пренебрегъ своею обязанностью.

Повелѣваю вамъ немедленно изслѣдовать чрезъ здѣшняго дворянскаго предводителя, состоящаго при васъ генералъ-маіора Манзея и здѣшняго градского главу, какія денежныя суммы на содержаніе сего заведенія отпускались, и какое употребленіе изъ оныхъ суммъ дѣлалось.

Въ то же время вы не оставите поручить нынѣшнему гражданскому губернатору, немедленно же приступить къ приведенію, какъ Калинкинской, такъ и Обуховской больницъ въ должный порядокъ, сообразуясь съ ихъ величиною и вмѣстительностью. Но и вы сами поколику обширность занятій вашихъ дозволитъ, обратите вашъ ближайшій надзоръ за точнымъ исполненіемъ сей Моей непремѣнной воли“ (Сб. матеріаловъ, извлеч. изъ архива Собств. Е. И. В. канц., т. VII, стр. 37).

[3]) Шильдеръ—Императоръ Николай I, т. II, стр. 1.

энергіей принялся за дѣло надзора за губернскими и даже уѣздными учрежденіями.

На разсмотрѣніе Государя стало восходить огромное количество отчетовъ, вѣдомостей и другихъ бумагъ, имѣющихъ отношеніе до администраціи и суда, одни изъ нихъ поступали изъ Комитета Министровъ или изъ министерствъ, другіе „въ собственныя руки“ или черезъ Собственную Его Величества канцелярію.

Всѣ названные документы указывали Императору Николаю I на то, что неурядицы и злоупотребленія по мѣстнымъ учрежденіямъ продолжаются. Это заставляло Его принимать строгія мѣры, подвергать виновныхъ дисциплинарнымъ взысканіямъ и предавать ихъ суду.

Такимъ образомъ значительная доля надзора за мѣстнымъ управленіемъ и судомъ сосредоточивалась въ рукахъ Государя и Его канцеляріи, роль-же Сената какъ органа надзора умалялась. Неурядицы по дѣлопроизводству и медленное теченіе въ Сенатѣ дѣлъ, восходящихъ изъ мѣстныхъ учрежденій, наконецъ, иногда, и самое существо сенатскихъ рѣшеній не разъ вызывали неудовольствіе Государя и заставляли Его считать одной изъ важнѣйшихъ причинъ неудовлетворительнаго хода дѣлъ на мѣстахъ—слабость сенатскаго надзора и нерѣдко побуждали измѣнять постановленные Сенатомъ приговоры [1]).

Близкое непосредственное участіе не только въ дѣлѣ надзора, но и управленія, стремленіе руководить всѣми, сколько нибудь важными, дѣлами, чрезъ посредство своей канцеляріи, и внѣшняя, чисто кажущаяся, успѣшность такой политики приводили Императора Николая I къ заключенію, что въ Его власти заставить дѣйствовать въ желательномъ Ему направленіи не только государственныя учрежденія и должностныхъ лицъ, но и каждаго изъ своихъ подданныхъ. Такъ въ одной изъ своихъ резолюцій Онъ начерталъ: „Je doûte que qui que ce fût de mes sujets osa ne pas marcher dans mon sens, sitôt que ma volonté précise lui est intimée“. Къ сожалѣнію на самомъ дѣлѣ это было не такъ,—несмотря на категорическую волю Императора уничтожить злоупотребленія въ мѣстныхъ учрежденіяхъ и принимавшіяся для того иногда энергичныя мѣры—Ему сдѣлать этого не удалось.

---

[1]) Историч. обзоръ дѣятельности Комитета Министровъ, т. II, стр. 99 и слѣд.

Властнымъ и дѣятельнымъ органомъ надзора былъ Комитетъ Министровъ. На разсмотрѣніе его, во-первыхъ, вносились почти всѣ важнѣйшія дѣла по надзору Сената за мѣстными учрежденіями, во-вторыхъ, поступали донесенія ревизующихъ сенаторовъ и другихъ командировавшихся на мѣста чиновъ и, наконецъ, въ-третьихъ—частныя жалобы на незаконныя и несправедливыя дѣйствія мѣстныхъ учрежденій и должностныхъ лицъ.

Первая категорія имѣла весьма важное значеніе для положенія Сената, она ставила его дѣятельность въ значительную зависимость отъ Комитета Министровъ, обращала многія изъ его рѣшеній въ неокончательныя. Комитетъ очень часто не соглашался съ Сенатомъ и измѣнялъ его приговоры, а Государи, въ большинствѣ случаевъ, одобряли и утверждали положенія Комитета.

По второй категоріи дѣла обыкновенно передавались на разсмотрѣніе Сената съ тѣмъ, чтобы потомъ рѣшеніе его было внесено въ Комитетъ.

Что-же касается поступавшихъ въ Комитетъ Министровъ жалобъ, то многія изъ нихъ вызывали производство разслѣдованій, а нѣкоторыя и назначеніе сенаторскихъ ревизій.

Серьезными конкурентами Сената въ дѣлѣ надзора за мѣстными учрежденіями были министры. Завѣдуя различными сторонами государственнаго управленія, они имѣли на мѣстахъ подчиненныхъ имъ должностныхъ лицъ, все служебное положеніе которыхъ и вся дальнѣйшая карьера находились всецѣло въ рукахъ министерскихъ канцелярій. При такихъ условіяхъ надзоръ министровъ пріобрѣталъ исключительное значеніе для губернскихъ и уѣздныхъ должностныхъ лицъ и по послѣдствіямъ своимъ нерѣдко былъ гораздо важнѣе надзора Сената. Но для дѣла охраны законности въ мѣстномъ управленіи надзоръ министровъ былъ мало полезенъ, такъ какъ каждый министръ стремился, прежде всего, выгородить своего подчиненнаго, опровергнуть взводимыя на него обвиненія или объяснить въ благопріятномъ смыслѣ его дѣйствія. Въ этихъ видахъ онъ входилъ въ столкновенія съ Сенатомъ и настойчиво спорилъ со своими коллегами во время засѣданій Комитета Министровъ.

Когда до Сената доходили дѣла по надзору за губернскими и уѣздными учрежденіями, то министры, по большей части, не

только не оказывали надлежащаго содѣйствія къ раскрытію истины, но нерѣдко тормозили работу Сената. По принятому порядку, получивъ частную жалобу или донесеніе должностного лица о неправильныхъ дѣйствіяхъ какого либо губернскаго чиновника или учрежденія, Сенатъ препровождалъ таковыя на заключеніе подлежащаго министра или поручалъ министру истребовать нужныя объясненія,—и вотъ министры обыкновенно не торопятся съ отвѣтами; такъ, напримѣръ, дѣло объ истребованіи объясненій отъ костромского губернатора Приклонскаго пролежало у министра внутреннихъ дѣлъ безо всякаго движенія болѣе полутора года, несмотря на пять подтвержденій Сената [1]); еще дольше находилось на заключеніи того же министра дѣло о неправильныхъ дѣйствіяхъ новгородскаго губернатора Суковкина. Бывали случаи, что дѣла подобнаго рода оставались у министровъ, преимущественно у министра внутреннихъ дѣлъ и военнаго, по 3—4 года и несмотря на десять и болѣе подтвержденій Сената отъ нихъ не возвращались [2]).

Еще менѣе стѣснялся съ Сенатомъ министръ юстиціи. Когда по какимъ либо соображеніямъ онъ хотѣлъ пріостановить движеніе даннаго дѣла, то или задерживалъ его по представленіи на консультацію, или просто предписывалъ сенатской канцеляріи не докладывать его впредь до распоряженія.

Конечно, такія крайнія мѣры не могли примѣняться постоянно, да въ этомъ и не было надобности, такъ какъ министръ юстиціи, по званію генералъ-прокурора, имѣлъ не мало способовъ вліять въ желательномъ для него смыслѣ на самое существо сенатскаго рѣшенія. Вліяніе это было столь сильно, что еще въ концѣ XVIII вѣка извѣстный публицистъ князь Щербатовъ сокрушенно замѣчалъ: „генералъ-прокуроры не переставали свою власть надъ Сенатомъ распространять, и можно сказать, что истребили духъ твердости и усердія въ сенаторахъ“ [3]).

При учрежденіи въ 1826 году III отдѣленія Собственной Его Величества канцеляріи несомнѣнно имѣлось намѣреніе пользоваться этимъ отдѣленіемъ и находящимися въ его вѣдѣніи жан-

[1]) Арх. Сен., дѣло М. Ю., 1842 г., № 18, листъ 5.

[2]) См., напримѣръ, Арх. Сен., дѣло М. Ю., 1841 г., № 18; немногимъ скорѣе, чѣмъ отъ министровъ получалъ Сенатъ нужныя свѣдѣнія отъ губернскихъ правленій и др. мѣстныхъ учрежденій, $1^1/_2$ и 2 года это обычный срокъ для отвѣта Сенату.

[3]) Дьяконовъ. „Вѣстникъ Права“, 1904 г., № 7, стр. 19—20.

дармами для надзора за управленіемъ и открытія различныхъ злоупотребленій.

Такимъ образомъ, дѣйствуя какъ постоянное учрежденіе, подчиненное непосредственно Монарху, III отдѣленіе должно было бы стать конкурентомъ Сената по надзору за мѣстнымъ управленіемъ,—и притомъ конкурентомъ весьма дѣятельнымъ и хорошо освѣдомленнымъ, такъ какъ оно имѣло спеціальные, исключительно ему подчиненные органы на мѣстахъ—жандармскихъ офицеровъ и унтеръ-офицеровъ.

Но главной задачей III отдѣленія была политическая полиція; фактически же она оказалась единственной, и III отдѣленіе не сыграло сколько-нибудь существенной роли въ дѣлѣ надзора за управленіемъ [1]).

Переходя къ ближайшему изученію надзора Сената за мѣстными учрежденіями, надлежитъ, для удобства изложенія, распредѣлить весь относящійся сюда матеріалъ на двѣ группы—соотвѣтственно особенностямъ объектовъ надзора: 1) надзоръ за правительственными учрежденіями и 2) надзоръ за самоуправленіемъ.

А. НАДЗОРЪ ЗА ПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫМИ УЧРЕЖДЕНІЯМИ.

I. Мѣста и лица, подлежащія надзору.

Надзоръ Сената распространялся, по общему правилу, на всѣхъ должностныхъ лицъ и на всѣ учрежденія, имѣющія отношеніе „до гражданскаго порядка суда, управленія и исполненія“. Но, само собою разумѣется, сила и значеніе этого надзора для разныхъ должностныхъ лицъ были далеко не одинаковы. Все зависѣло отъ юридическаго и политическаго положенія объектовъ надзора, которые были весьма различны: одни изъ нихъ занимали скромное положеніе среди губернскихъ учрежденій, какъ, напримѣръ, палаты гражданскаго и уголовнаго суда, другіе по значенію своему успѣшно конкурировали съ Сенатомъ и даже съ министрами—какъ генералъ-губернаторы. Для исторіи над-

[1]) Шильдеръ, Императоръ Николай I, т. I, стр. 465—466.

зора Сената за мѣстными учрежденіями представляется необходимымъ выяснить прежде всего юридическое и фактическое положеніе наиболѣе независимыхъ отъ Сената и наиболѣе вліятельныхъ органовъ—генералъ-губернаторовъ и губернаторовъ.

Генералъ-губернаторы начала XIX вѣка управляли ввѣренными имъ губерніями на основаніи Екатерининскаго законодательства, которое, какъ извѣстно, въ этомъ отношеніи было крайне скудно и сводилось къ нѣсколькимъ громкимъ фразамъ, свидѣтельствовавшимъ лишь о высокомъ довѣріи законодателя ко вновь учреждаемымъ должностнымъ лицамъ [1]), которыя должны были быть отраженіемъ Верховной власти и непосредственными ея представителями на мѣстахъ.

Правительство Императора Александра I во взглядахъ своихъ на должность генералъ-губернатора колебалось, но въ концѣ концовъ обнаружило склонность къ распространенію этого порядка управленія. Конечно, оно не могло не сознавать недостаточности дѣйствовавшаго законодательства о генералъ-губернаторахъ, и Императоръ Александръ I, назначивъ Балашова генералъ-губернаторомъ пяти расположенныхъ къ югу отъ Москвы губерній, поручилъ ему составить проектъ генералъ-губернаторскаго управленія, причемъ высказалъ въ такихъ выраженіяхъ свой взглядъ на эту должность: „генералъ-губернаторъ—всегдашній наблюдатель всякаго распорядка и всякаго исполненія въ порученныхъ ему губерніяхъ или ежеминутный инспекторъ всѣхъ частей управленія въ его округѣ".

Дѣятельность Балашова не имѣла никакихъ реальныхъ послѣдствій; генералъ-губернаторство его, въ самомъ началѣ царствованія Императора Николая I, было уничтожено, а извѣстный Комитетъ 6 декабря 1826 г. вообще отнесся критически къ генералъ-губернаторскому управленію. Тѣмъ не менѣе большая часть генералъ-губернаторовъ осталась, и поэтому приходилось подумать о болѣе точномъ опредѣленіи ихъ правъ и обязанностей, вслѣдствіе чего и былъ изданъ указъ 13 октября 1831 г., въ которомъ, между прочимъ, говорится о весьма су-

[1]) Генералъ-губернаторы назначались и раньше, начиная со времени Петра Великаго, но полномочія ихъ по вопросамъ суда и гражданскаго управленія, не отличались ничѣмъ существеннымъ отъ полномочій губернаторовъ. Это тѣ-же губернаторы, но лишь надѣленные почетнымъ титуломъ и назначаемые по большей части въ пограничныя губерніи.

щественномъ правѣ генералъ-губернаторовъ во время пребыванія въ столицахъ присутствовать по дѣламъ ихъ губерній въ Сенатѣ (какъ въ департаментахъ, такъ и въ Общихъ собраніяхъ) [1]. Конечно это положеніе закона не могло не затруднять надзора Сената.—Возможно ли съ полной свободой обсуждать неправильныя дѣйствія рядомъ сидящаго сочлена, да къ тому-же обыкновенно обладающаго связями и пользующагося довѣріемъ Государя. Если генералъ-губернаторы и могли принести при разсмотрѣніи нѣкоторыхъ дѣлъ пользу, имѣя возможность личными свѣдѣніями дополнить содержаніе представленныхъ Сенату бумагъ, то съ другой стороны они часто, пользуясь своимъ присутствіемъ въ Сенатѣ, только тормазили и осложняли дѣла, имъ непріятныя, да это и понятно, такъ какъ никакой человѣкъ не можетъ быть пригоденъ для опредѣленія правильности своихъ собственныхъ дѣйствій. Указъ 1831 г. не сравнивалъ въ правахъ всѣхъ генералъ-губернаторовъ—петербургскому и въ особенности московскому онъ предоставлялъ болѣе обширныя полномочія, ставившія ихъ на одну доску съ министрами. Правительство всегда относилось съ особымъ уваженіемъ къ мнѣніямъ столичныхъ генералъ-губернаторовъ, а Императоръ Николай I называлъ ихъ „настоящими хозяевами по столицамъ“ и предписывалъ о нуждахъ ввѣренныхъ имъ городовъ непосредственно относиться къ Нему и по Его уже разрѣшенію обращаться къ подлежащимъ министрамъ. Затѣмъ помянутый указъ сохранялъ высокое положеніе сибирскаго и кавказскаго генералъ-губернаторовъ, созданное предшествующимъ законодательствомъ.

Всѣ остальные генералъ-губернаторы не имѣли, кромѣ вышеприведеннаго права присутствованія въ Сенатѣ, никакихъ особенныхъ полномочій, которыя препятствовали бы надзору Сената за ихъ дѣйствіями. Но отсутствіе юридическихъ преградъ—это еще далеко не все. Необходимо правильное соотношеніе

[1]) Генералъ-губернаторы и военные губернаторы присутствовали въ Сенатѣ только въ свободное отъ прочихъ занятій время или тогда, когда сочтутъ сіе нужнымъ по роду „назначенныхъ къ докладу дѣлъ“ (ст. 317, Учр. Сената, т. I, Св. зак., 1832 г., и ст. 73, Учр. Сената, т. I., Св. зак., 1842 г.). Военные губернаторы приравниваются здѣсь къ генералъ-губернаторамъ; еще въ 1803 г. (П. С. З., № 20713) былъ изданъ указъ о поступаніи военнымъ губернаторамъ, управляющимъ гражданскою частью.... по должности главнокомандующаго, предначертанной въ Высоч. учрежденіи о управленіи губерній. Впослѣдствіи военные губернаторы приравнивались къ губернаторамъ. Ср. 287—291 ст., т. II, Св. зак., 1857 г.

политическаго значенія субъекта и объекта надзора: только при условіи, что первый вліятельнѣе второго, возможенъ дѣйствительный надзоръ, въ противномъ-же случаѣ все сведется къ одной формѣ безъ надлежащаго содержанія.

Правительство Императора Николая I съ теченіемъ времени измѣнило свой взглядъ на генералъ-губернаторовъ: начавъ съ отрицательнаго отношенія къ этому порядку управленія, оно впослѣдствіи стало смотрѣть на него благопріятно и не только не уничтожало существовавшихъ генералъ-губернаторствъ, но даже охотно создавало новыя [1]).

Эта перемѣна настроенія въ отношеніи къ системамъ мѣстнаго управленія (генералъ-губернаторскаго и губернаторскаго) была лишь отголоскомъ охранительнаго направленія второй половины царствованія Императора Николая Павловича, когда на первый планъ выдвигался вопросъ о созданіи сильной власти главнымъ образомъ въ цѣляхъ поддержанія внѣшняго порядка.

Подъ такимъ настроеніемъ была задумана и издана инструкція генералъ-губернаторамъ 1853 года. Поэтому понятно, что въ ней высказывается большое уваженіе и довѣріе къ генералъ-губернаторамъ, которые не только остаются попрежнему представителями высшей правительственной власти и сохраняютъ свои прежнія полномочія, но пріобрѣтаютъ еще большее значеніе.

Такъ, напримѣръ, по силѣ § 37 инструкціи: „Безъ предварительнаго истребованія соображеній и заключенія генералъ-губернатора не предпринимается никакая новая мѣра или особое распоряженіе, относящееся до благоустройства, казеннаго интереса или общей пользы ввѣреннаго ему края“.

Съ такимъ же вниманіемъ обязывала инструкція относиться къ мнѣнію генералъ-губернатора и при изданіи новыхъ законовъ (§ 38).

Вообще эта инструкція довольно ясно опредѣляетъ степень власти и характеръ полномочій генералъ-губернатора, высоко ставя его надъ губернскими и уѣздными учрежденіями и обезпечивая ему возможность совершенно самостоятельной, независимой отъ министерствъ дѣятельности.

Правительство Императора Николая I серьезно опасалось, чтобы революціонныя событія 1848—1849 г. г. не нашли себѣ

[1]) Ср. Историч. обзоръ дѣят. Комитета Министровъ, т. II, стр. 108—109.

отзвука въ Россіи. Хотя пожаръ и далеко, но отъ него могутъ долетѣть искры, поэтому нужно было усилить наблюденіе за настроеніемъ умовъ и за распространеніемъ новыхъ политическихъ ученій, однимъ словомъ вопросы, относящіеся до политической полиціи, пріобрѣтали все большее и большее значеніе. Понятно, что правительство рѣшило ввѣрить это дѣло generалъ-губернаторамъ, которые назначались изъ лицъ, извѣстныхъ Государю, и притомъ по непосредственному Его избранію, тѣмъ болѣе, что въ управленіи генералъ-губернаторовъ находились всѣ крупные умственные центры и инородческія окраины, т. е. такія мѣстности, въ которыхъ легче всего могло возникнуть политическое броженіе. По нѣсколько витіеватому опредѣленію инструкціи 1853 г. генералъ-губернаторъ, „устремляя все свое вниманіе на духъ и нравственное направленіе во всѣхъ сословіяхъ, устраняетъ всякій поводъ къ ложнымъ понятіямъ, превратнымъ толкованіямъ и гибельному лжемудрствованію“.

Завѣдываніе политической полиціей еще болѣе возвышало значеніе генералъ-губернаторовъ въ глазахъ правительства.

Сопоставляя все сказанное и имѣя въ виду, что генералъ-губернаторамъ было предоставлено право во всѣхъ случаяхъ, когда они то найдутъ нужнымъ, обращаться непосредственно къ Верховной власти,—надо прійти къ заключенію, что надзоръ за такими органами мѣстнаго управленія былъ Сенату не по силамъ.

Съ Сенатомъ и министры, и Комитетъ Министровъ считались меньше, чѣмъ съ каждымъ изъ генералъ-губернаторовъ. Субъектъ надзора (Сенатъ) имѣлъ меньшее политическое значеніе, чѣмъ объектъ (генералъ-губернаторъ). Трудно, если не невозможно, подзаконному органу—Сенату—осуществлять надзоръ за могучимъ представителемъ Верховной власти, ея отраженіемъ — генералъ-губернаторомъ, который представляетъ изъ себя, въ сущности говоря, органъ верховнаго управленія, безгранично лучше освѣдомленный о намѣреніяхъ правительства и гораздо ближе стоящій къ Монарху, чѣмъ сенаторская коллегія въ ея цѣломъ.

При такихъ условіяхъ уже заранѣе можно сказать, что надзоръ будетъ крайне слабый и чисто канцелярскій, имѣющій, главнымъ образомъ, формальное значеніе.

Изученіе фактическихъ отношеній между Сенатомъ и генералъ-губернаторами вполнѣ подтверждаетъ высказанное поло-

женіе. При управленіи ввѣренными имъ губерніями генералъ-губернаторы нерѣдко заводили новые порядки, совершенно несогласные съ дѣйствующимъ закономъ, нисколько не опасаясь при этомъ надзора Сената. Они не только нарушали формы дѣлопроизводства, но допускали существенныя уклоненія отъ законовъ въ сферѣ управленія, совершенно произвольно измѣняли движеніе дѣлъ уголовныхъ и даже гражданскихъ. А Сенату при этомъ приходилось, по большей части, оставаться въ роли безсильнаго зрителя, такъ какъ Комитетъ Министровъ обыкновенно становился на сторону генералъ-губернатора [1]). Если же Сенату иногда и удавалось возстановить нарушенный правопорядокъ, то это или благодаря чьей либо вліятельной поддержкѣ въ Комитетѣ Министровъ или Государственномъ Совѣтѣ, или потому, что генералъ-губернаторъ успѣвалъ оставить занимаемый имъ постъ и утрачивалъ, такимъ образомъ, особое покровительство, а иногда и довѣріе правительства. Для исторіи надзора Сената за генералъ-губернаторами характерно, что иногда перваго приходилось защищать отъ послѣднихъ; такъ, напримѣръ, жалуясь Государю на неправильныя распоряженія Сената по нѣкоторымъ дѣламъ, новороссійскій генералъ-губернаторъ, графъ Воронцовъ, допустилъ очень рѣзкій о дѣятельности Сената отзывъ; на это послѣдовалъ ему Высочайшій рескриптъ, составленный въ очень осторожныхъ и мягкихъ выраженіяхъ, съ указаніемъ, что такіе отзывы о Сенатѣ не могутъ быть допускаемы.

Генералъ-губернаторы въ такой мѣрѣ чувствовали за собой силу, что не только постоянно входили въ столкновенія съ Сенатомъ, но даже мало считались съ министрами. Когда, напримѣръ, министръ юстиціи князь Лобановъ-Ростовскій, поддерживая донесенія губернскаго прокурора, писалъ петербургскому военному генералъ-губернатору о различныхъ безпорядкахъ и злоупотребленіяхъ по присутственнымъ мѣстамъ, причемъ сообщалъ ему Высочайшую волю объ устраненіи замѣченной медленности въ дѣлахъ, прося увѣдомить о тѣхъ мѣрахъ, которыя будутъ приняты по сему предмету, то генералъ-губернаторъ даже не отвѣтилъ и притомъ не на одно, а на четыре повторныхъ отношенія министра.

---

[1]) См. Истор. обз. дѣятельн. Комитета Министровъ, т. I, стр. 81 и слѣд.

Новороссійскій генералъ-губернаторъ гр. Воронцовъ остался недоволенъ дѣятельностью комерческихъ судовъ въ Новороссіи. Учреждены они были для торговаго класса, на дѣлѣ-же выходитъ совсѣмъ противное, писалъ гр. Воронцовъ, и особенно дурно дѣйствуетъ комерческій судъ въ Одессѣ подъ предсѣдательствомъ Дембровскаго. Дембровскій, съ своей стороны, жаловался на гр. Воронцова, который будто-бы стѣснялъ его дѣятельность; все слѣдствіе было направлено къ министру юстиціи, который, по словамъ гр. Воронцова, не оказалъ „съ самаго начала дѣла приличнаго званію генералъ-губернатора довѣрія", да и прежде должное довѣріе не было ему, гр. Воронцову, оказываемо отъ Министерства юстиціи. По всѣмъ этимъ причинамъ гр. Воронцовъ просилъ разсмотрѣть доносъ Дембровскаго помимо этого министерства. Комитетъ Министровъ вполнѣ уважилъ это ходатайство и положилъ, кромѣ того, предать Дембровскаго суду [1]).

Управляющій Министерствомъ внутреннихъ дѣлъ графъ Строгановъ обратился (въ 1839 г.) къ сибирскому генералъ-губернатору кн. П. Д. Горчакову съ письмомъ, въ которомъ спрашивалъ — настаиваетъ-ли Горчаковъ на своемъ требованіи временного усиленія Тобольскаго губернскаго правленія для разбора и рѣшенія дѣлъ и бумагъ, накопившихся, по словамъ Горчакова, вслѣдствіе неправильныхъ дѣйствій бывшаго тобольскаго губернатора Повало-Швейковскаго, причемъ гр. Строгановъ прибавлялъ, что, по его мнѣнію, вина этого запущенія въ дѣлахъ падаетъ не на одного Повало-Швейковскаго, но также и на его предшественниковъ, а равнымъ образомъ въ нѣкоторой степени и на генералъ-губернаторовъ, которымъ поставлено въ обязанность предотвращать безпорядки ежегодною ревизіей и обозрѣніемъ мѣстныхъ учрежденій. Князь Горчаковъ на это письмо обидѣлся, увидавъ въ немъ намекъ на свою бездѣятельность по должности генералъ-губернатора, и написалъ гр. Строганову крайне рѣзкій отвѣтъ, въ которомъ, между прочимъ, говоритъ: „если-бъ со стороны моей и было что упущено (въ чемъ я нисколько не сознаюсь), то позвольте привесть Вамъ, Милостивый Государь, на память, что Вы ни мнѣ, ни моимъ предшественникамъ не начальникъ и не судья, что нѣтъ закона, подчиняющаго генералъ-губернаторовъ Вашему сіятель-

[1]) Историческій обзоръ дѣятельности Комитета Министровъ, т. II, листъ 120.

ству..... что, наконецъ, я чиномъ выше Васъ, а потому прошу Васъ, Милостивый Государь, на будущее время предоставить сужденіе о моей службѣ Его Императорскому Величеству. Если Ваше сіятельство разсудите довесть содержаніе этого отношенія до Высочайшаго свѣдѣнія, то покорнѣйше прошу поднесть его оригиналомъ".

Если генералъ-губернаторъ позволялъ себѣ въ такомъ тонѣ отвѣчать министру внутреннихъ дѣлъ на довольно осторожное и вполнѣ приличное письмо, то какъ же смотрѣлъ онъ на авторитетъ Сената?

Такой порядокъ вещей пагубно вліялъ на характеръ генералъ-губернаторскаго управленія, сводя его, по выраженію Сперанскаго, къ непрестаннымъ колебаніямъ „между самовластіемъ и послабленіемъ". По опредѣленію другого государственнаго человѣка (сенатора гр. Толстого), наблюдавшаго генералъ-губернаторское управленіе въ срединѣ 40-хъ годовъ, „общую черту его составляетъ произволъ дѣйствій и распоряженій, сопровождавшійся иногда превышеніемъ власти, нарушеніемъ законныхъ постановленій и неточнымъ исполненіемъ Высочайшихъ повелѣній".

Во главѣ каждой губерніи, независимо отъ того, подчинялась она генералъ-губернатору или нѣтъ, стоялъ губернаторъ, на котораго были возложены весьма многочисленныя и разнообразныя обязанности.

Въ началѣ XIX вѣка юридическое положеніе губернаторовъ было далеко не ясно, такъ какъ оно опредѣлялось законодательными актами различныхъ эпохъ, между собою не согласованными— Наказомъ 1728 г., Наставленіемъ 1764 г. и Учрежденіемъ о губерніяхъ 1775 г.; кромѣ того на немъ отразилось вліяніе политики Императора Павла I и Учрежденія министерствъ.

Губернаторъ былъ и представителемъ высшей правительственной власти, и чиновникомъ Министерства внутреннихъ дѣлъ, ему принадлежали функціи надзора, управленія и суда, унаслѣдованныя имъ по большей части отъ XVIII вѣка, благодаря которымъ онъ входилъ въ постоянное соприкосновеніе съ Сенатомъ.

Сенатъ осуществлялъ надзоръ за большею частью дѣятельности [1]) губернаторовъ. Среди находившихся въ его вѣдѣніи

[1]) О тѣхъ сторонахъ дѣятельности губернаторовъ, на которыя не распространяется надзоръ Сената, будетъ упомянуто ниже.

дѣлъ надзора эта категорія какъ по численности, такъ и по значенію занимала первое мѣсто. Юридическое положеніе губернаторовъ не было столь высоко, чтобы парализовать надзоръ Сената; правительство начала XIX вѣка мало стремилось къ его возвышенію, хотя губернаторы не разъ домогались увеличенія предоставленной имъ власти какъ надъ чиновниками другихъ вѣдомствъ, непосредственно имъ не подчиненными, такъ и надъ населеніемъ. Въ 1837 году былъ изданъ Наказъ губернаторамъ, представляющій изъ себя, главнымъ образомъ, кодификацію прежняго о губернаторахъ законодательства, а во всемъ остальномъ узаконявшій и укрѣплявшій сложившійся до него порядокъ. Поэтому понятно, что „наказъ" не удовлетворялъ губернаторовъ, и изъ ихъ рядовъ снова раздались голоса о необходимости усиленія губернаторской власти. Чтобы показать, чего имъ хотѣлось, можно для примѣра привести одно изъ высказанныхъ губернаторами мнѣній.

Въ § 1 Наказа 1837 года говорилось, что начальники губерній имѣютъ высшій надзоръ за скорымъ и немедленнымъ исполненіемъ всѣхъ законныхъ постановленій. По этому поводу во всеподданнѣйшемъ отчетѣ за 1838 г. владимірскій губернаторъ писалъ, что недостаточность предоставленной начальникамъ губерній власти лишаетъ ихъ возможности выполнять помянутое требованіе закона и принять сколько нибудь дѣйствительныя мѣры къ предотвращенію и уничтоженію безпорядковъ и злоупотребленій по губернскимъ присутственнымъ мѣстамъ. Государь обратилъ вниманіе на эти указанія, и отъ губернатора были потребованы дополнительныя соображенія,—онъ отвѣтилъ, что недостаточною признаетъ свою власть въ отношеніи палатъ: 1) гражданской, 2) казенной и 3) государственныхъ имуществъ, и поэтому полагалъ бы нужнымъ: „предоставить начальнику губерніи въ случаѣ жалобъ по дѣламъ не только требовать свѣдѣнія и объясненія, но и самыя дѣла (хотя бы и гражданскія), а затѣмъ, по разсмотрѣніи сихъ дѣлъ, обращаться съ требованіями объ исправленіи дѣйствій или объ успѣшномъ окончаніи оныхъ и доносить о послѣдствіяхъ соотвѣтственному вѣдомству".

Министръ внутреннихъ дѣлъ въ отношеніи къ министру юстиціи поддерживалъ губернатора, но встрѣтилъ рѣшительный отпоръ.

Министерство юстиціи находило, что удовлетвореніе желанія владимірскаго губернатора совершенно бы нарушило существующій строй губернскаго управленія и уничтожило бы отдѣленіе власти судебной отъ правительственной, и добавляло: „опытъ доказалъ, что вмѣшательство губернатора въ дѣла судебныя и изъ нихъ особенно въ дѣла гражданскія... сопровождалось всегда, когда оно было замѣчено, нарушеніемъ правосудія“ [1]). Министры финансовъ и государственныхъ имуществъ поддерживали министра юстиціи, и домогательство губернатора осталось безъ удовлетворенія.

Хотя правительство первой половины XIX вѣка не обнаруживало особой склонности къ усиленію значенія института губернаторовъ, но, въ видѣ изъятія, нѣкоторыхъ изъ нихъ оно надѣляло особыми полномочіями. Тутъ мы имѣемъ дѣло съ пережиткомъ старинной системы частныхъ порученій. Такъ, напримѣръ, саратовскому губернатору Бѣлякову было поручено завѣдываніе весьма важнымъ въ то время Эльтонскимъ солянымъ промысломъ. Успѣшныя его распоряженія по этому дѣлу заслужили особое одобреніе министра внутреннихъ дѣлъ, графа Кочубея, и когда Сенатъ постановилъ за нѣкоторые безпорядки и злоупотребленія привлечь Бѣлякова къ отвѣтственности, то министръ представилъ Сенату особую записку о „подвигахъ“ губернатора Бѣлякова, въ которой на первомъ мѣстѣ стояло управленіе солянымъ промысломъ [2]).

Владимірскому губернатору Павлу Руничу, еще при Императорѣ Павлѣ I, было повелѣно вѣдать дѣлами старообрядцевъ, жившихъ далеко за предѣлами ввѣренной ему губерніи— въ разныхъ мѣстахъ близъ Урала. Это завѣдываніе старообрядцами Руничъ совмѣщалъ съ управленіемъ Владимірской, а потомъ и другой губерніи и въ царствованіе Императора Александра I [3]).

Политическое значеніе губернаторовъ было значительно ниже, чѣмъ генералъ-губернаторовъ, во-первыхъ, потому, что они назначались обыкновенно изъ чиновниковъ (или военнослужащихъ) средняго ранга, въ большинствѣ случаевъ мало извѣст-

---

[1]) Арх. Сен., дѣло М. Ю., 1839 г., № 60.

[2]) Арх. Сен., дѣло Общ. собр., 1809 г., № 23.

[3]) Арх. Собств. Е. И. В. Канцеляріи, № 218.

ныхъ Государю, во-вторыхъ, потому, что они стояли дальше отъ Верховной власти, и въ-третьихъ, потому, что правительство не находило нужнымъ постоянно становиться на ихъ сторону.

Хотя назначеніе губернаторовъ и производилось Высочайшими повелѣніями и указами, но это само по себѣ мало служило къ ихъ возвышенію. Мѣста губернаторовъ не были въ такой мѣрѣ привлекательными, чтобы ихъ стремились занять близко извѣстныя Государю лица; приходилось останавливаться на тѣхъ кандидатахъ, которыхъ представлялъ министръ внутреннихъ дѣлъ [1]). Въ большинствѣ случаевъ это были уже немолодые (45—50 лѣтъ) провинціальные чиновники, какъ, напримѣръ: вице-губернаторы, предсѣдатели палатъ, иногда прокуроры изъ хорошихъ или среднихъ дворянскихъ фамилій, владѣвшіе значительными, населенными имѣніями, или рядовые армейскіе генералы, не надѣявшіеся на большую карьеру въ войскахъ и искавшіе болѣе осѣдлой и болѣе обезпеченной службы. Сравнительно рѣже бывали чиновники петербургскихъ канцелярій. Всѣ они имѣли какую-нибудь поддержку въ столицѣ, безъ чего было очень трудно получить назначеніе, но обыкновенно не настолько сильную, чтобы чувствовать себя независимыми отъ Сената.

Лично мало извѣстные Государямъ, они поставлены были закономъ въ болѣе отдаленное положеніе отъ Верховной власти, нежели генералъ-губернаторы. Правда, губернаторы представляли Государямъ черезъ Собственную Его Величества канцелярію различныя вѣдомости и донесенія о происшествіяхъ, всеподданнѣйшіе отчеты о состояніи губерній, въ чрезвычайныхъ же случаяхъ имѣли право адресовать свои рапорты въ „собственныя руки", но эти средства общенія съ Монархомъ оказывались недостаточны для обезпеченія имъ полной независимости положенія, при которой бы они могли становиться въ оппозицію Сенату. Императоры Александръ I и Николай I отнюдь не были склонны относиться къ губернаторамъ съ такимъ же довѣріемъ, какъ къ генералъ-губернаторамъ, и милостиво извинять имъ безпорядки въ управленіи и уклоненіе отъ точнаго смысла закона, какъ этимъ послѣднимъ.

[1]) Въ началѣ XIX вѣка была сдѣлана законодательная попытка ввѣрить выборъ кандидатовъ въ губернаторы Комитету Министровъ, но она не имѣла практическихъ результатовъ.

При такихъ условіяхъ и Комитетъ Министровъ не имѣлъ основаній къ постоянной защитѣ губернаторовъ, не имѣлъ побуждающихъ причинъ всегда отстаивать ихъ отъ взводимыхъ на нихъ обвиненій, которыя были многочисленны и, какъ видѣлъ самъ Комитетъ, въ большинствѣ случаевъ, основательны. Тѣмъ не менѣе онъ относился къ губернаторамъ снисходительнѣе Сената и весьма нерѣдко смягчалъ налагавшіяся на нихъ Сенатомъ взысканія.

Но если Комитетъ Министровъ не былъ постояннымъ защитникомъ губернаторовъ и не всегда становился на ихъ сторону, то съ другой стороны они имѣли своего вѣдомственнаго защитника, министра внутреннихъ дѣлъ, хотя не столь вліятельнаго, какимъ былъ Комитетъ для генералъ-губернаторовъ, но все-же имѣвшаго достаточное значеніе, чтобы защитить губернаторовъ передъ Сенатомъ и нерѣдко избавить ихъ отъ заслуженнаго наказанія.

Кромѣ указанныхъ затрудненій для надзора Сената за дѣятельностью губернаторовъ надо упомянуть еще о недостаточности средствъ надзора, которыя были слабы вообще (какъ будетъ выяснено ниже), но въ особенности оказывались неудовлетворительны и мало пригодны для надзора за главою губерніи.

Каковъ-же былъ характеръ дѣятельности губернаторовъ при указанныхъ условіяхъ надзора?

Современники и многочисленныя дѣла архивовъ даютъ на это, въ большинствѣ случаевъ, крайне грустный отвѣтъ. По словамъ графа В. П. Кочубея: „губернское управленіе, бывъ совершенно разстроено и ввѣрено людямъ самымъ ненадежнымъ, представляетъ картину сколько жалкую, столько и скораго исправленія требующую“ [1]).

Другой наблюдатель пишетъ, что „мѣста губернаторовъ часто занимаются людьми, кои, составивъ планъ обогащенія... и имѣя до самаго отрѣшенія своего одну цѣль—удовлетвореніе корыстныхъ видовъ своихъ, облагаютъ въ губерніи все, что могутъ“ [2]). Въ представленной Александру I запискѣ сенаторъ Ключаревъ говоритъ: „многіе губернаторы вышли изъ предѣловъ почтенія къ законамъ, оставляя безъ исполненія какъ

[1]) Сборн. Импер. русск. истор. общества, т. 90, стр. 13—16.

[2]) Сборн. матеріаловъ, извлеченн. изъ архива Собственн. Е. И. В. канцел., т. VII, стр. 128—133.

оные, такъ и указы Сената, вновь насылаемые... существуютъ дѣла ко вреду и мщенію, самими губернаторами чрезъ своихъ угодниковъ заведенныя, продолжающіяся по пяти лѣтъ, гдѣ ни въ чемъ неповинные безъ рѣшенія страждутъ въ совершенной нищетѣ... Губернаторы съ намѣреніемъ возбуждаютъ доносы, сами дѣлаются доносителями для пристрастныхъ пользъ и тѣснятъ хладнокровно несчастныхъ, погружаясь въ распутство и неблагопристойныя празднества съ пальбой и иллюминаціями, изъ чего ясно обнаруживаютъ народу, что они живутъ и веселятся на счетъ тайныхъ, а часто и явныхъ взятокъ. Губернаторы располагаютъ по пристрастіямъ своимъ рѣшенія уголовныхъ палатъ. Есть предсѣдатели, приносящіе къ нимъ на показъ написанныя резолюціи и беззаконно соглашающіеся заранѣе, дѣлая угожденія губернаторамъ"... [1]).

Но бывали и такіе губернаторы, дѣятельность которыхъ протекала въ рамкахъ закона и вызывала общую признательность и одобреніе [2]). Таковъ, напримѣръ, въ началѣ XIX вѣка былъ тверской гражданскій губернаторъ П. И. Озеровъ. Въ архивѣ Собственной Его Величества канцеляріи хранится любопытное „всеподданнѣйшее донесеніе" отъ тверского губернскаго и уѣздныхъ предводителей дворянства [3]), поданное во исполненіе постановленія дворянскаго собранія съ прославленіемъ служебной дѣятельности губернатора. По словамъ „донесенія" Озеровъ всегда отличался строгимъ исполненіемъ законовъ, добротою, честностью и неусыпною дѣятельностью.

Дѣятельность губернаторовъ проявлялась двумя способами: или „непосредственными отъ лица его предписаніями", или чрезъ учрежденія, въ которыхъ онъ предсѣдательствовалъ, напримѣръ, губернское правленіе, приказъ общественнаго призрѣнія и др.

Понятно, положеніе этихъ присутственныхъ мѣстъ, какъ объектовъ надзора, всецѣло зависѣло отъ положенія губернаторовъ.

Губернское правленіе имѣло совѣщательное значеніе при губернаторѣ и въ сущности было второй его канцеляріей [4]). Хотя

---

[1]) Сборн. матеріал., извлеч. изъ арх. Собств. Е. И. В. канцеляріи, т. VII, стр. 257—261.

[2]) Ср. Дубровинъ, „Русская жизнь въ началѣ XIX в.". Русская Старина, 1899 г., іюнь, стр. 494.

[3]) № 982.

[4]) По словамъ извѣстнаго сенатора Ключарева „губернскія правленія въ нынѣшнемъ (1817 г.) состояніи безполезны, совѣтники ничего для себя полезнѣе не находятъ, какъ

законъ 1845 года и установилъ коллегіальное разрѣшеніе нѣкоторыхъ дѣлъ, но онъ соблюдался плохо, и на самомъ дѣлѣ значеніе губернскаго правленія оставалось прежнимъ. Такимъ образомъ, казалось-бы, и условія надзора Сената за губернаторомъ и губернскимъ правленіемъ должны были быть одинаковы, но на самомъ дѣлѣ выходило не такъ, и Сенату было легче и удобнѣе осуществлять надзоръ за губернскимъ правленіемъ или, что то же, за дѣятельностью губернатора черезъ губернское правленіе, чѣмъ за его непосредственными распоряженіями. Послѣдняя категорія заключала въ себѣ значительное количество проявленій дискреціонной власти (надзоръ за которыми, если онъ не отсутствуетъ совсѣмъ, представляется крайне затруднительнымъ), или дѣйствій, имѣвшихъ отношеніе до политической полиціи и потому находившихся подъ особой защитой правительства; наконецъ, „непосредственными отъ лица своего распоряженіями" осуществлялъ губернаторъ функцію представительства высшей правительственной власти.

Другое дѣло—первая категорія; тамъ почти нѣтъ дискреціонныхъ и совершенно отсутствуютъ политическія распоряженія.

Къ тому-же по болѣе важнымъ дѣламъ (распорядительнымъ и суднымъ) составлялся подробный журналъ, по установленной закономъ формѣ, который много помогалъ Сенату разобраться во всѣхъ обстоятельствахъ дѣла. И въ наложеніи взысканій по дѣламъ этого рода Сенатъ чувствовалъ себя менѣе стѣсненнымъ, такъ какъ правительство охотнѣе допускало дисциплинарныя мѣры въ отношеніи всего состава губернскаго правленія съ его предсѣдателемъ во главѣ, чѣмъ въ отношеніи одного губернатора за его „непосредственныя" распоряженія.

При учрежденіи приказовъ общественнаго призрѣнія было опредѣлено, что они получаютъ указы и повелѣнія только отъ

дѣйствовать по волѣ губернаторовъ и, соглашаясь съ ними въ беззаконныхъ поступкахъ, уловлять корыстныя свои пріобрѣтенія и жить въ удовольствіи и почтеніи, не страшась дальнѣйшаго". „Ежели бы по примѣру бывшихъ губернскихъ канцелярій соединить палаты и губернское правленіе воедино и дѣйствовать ему по Генеральному регламенту, то было-бы сіе удобнѣе, и всякое дѣло шло бы съ разсужденіемъ по законамъ, а губернаторы оставались бы президентами". Арх. Собств. Е. И. В. канц., № 1931. Записки сенатора Ключарева. Многіе губернаторы сажали совѣтниковъ губернскаго правленія на гауптвахту за то, что тѣ не соглашались съ ихъ мнѣніями при рѣшеніи дѣлъ. Дубровинъ, Русская Жизнь въ началѣ XIX в., Русская Старина, 1899 г., іюнь, стр. 493—494.

Высочайшей власти и Сената; по словамъ позднѣйшаго закона приказы „подчиняются" Сенату и Министерству внутреннихъ дѣлъ. Губернаторамъ предоставлены были права лишь предсѣдателей, но фактически они сдѣлались распорядителями всѣхъ дѣлъ и надзоръ за дѣятельностью приказовъ общественнаго призрѣнія сводился къ надзору за одной изъ сторонъ губернаторской дѣятельности; такимъ образомъ, приказъ общественнаго призрѣнія, какъ объектъ надзора, находился въ томъ же положеніи, какъ и губернское правленіе.

Кромѣ губернскаго правленія и приказа общественнаго призрѣнія губернаторъ предсѣдательствовалъ въ цѣломъ рядѣ комиссій и комитетовъ, постепенно созданныхъ для различныхъ цѣлей управленія [1]), и всѣ они дѣйствовали подъ огромнымъ вліяніемъ своего предсѣдателя. При изученіи объектовъ надзора Сената стоитъ указать лишь на одну изъ этихъ коллегій—рекрутское присутствіе. Важность находившагося въ его завѣдываніи предмета—рекрутскихъ наборовъ—обращала на него особое вниманіе и Сената, и правительства, которые оказывались въ настоящемъ случаѣ вполнѣ солидарными и одинаково взыскательными.

Переходя къ учрежденіямъ, въ которыхъ губернаторъ не предсѣдательствовалъ, надо упомянуть: 1) о казенной палатѣ, 2) палатѣ государственныхъ имуществъ, 3) палатѣ уголовнаго суда и 4) палатѣ гражданскаго суда.

Первая палата, по одной части находившихся въ ея вѣдѣніи дѣлъ, состояла подъ непосредственнымъ надзоромъ Сената, а по другой, надзоръ за ней осуществлялъ министръ финансовъ, и лишь послѣ министра дѣло могло дойти до Сената. Вторая была поставлена къ своему министру (государственныхъ имуществъ) еще въ болѣе тѣсныя отношенія [2]). Эта особенность ихъ положенія, въ связи съ полной служебной зависимостью отъ подлежащаго министерства предсѣдателей и другихъ чиновниковъ названныхъ палатъ, отодвигала въ ихъ глазахъ надзоръ Сената на второй планъ. Въ другомъ положеніи находились палаты уголовная и гражданская; весь объемъ ихъ дѣятельности состоялъ подъ надзоромъ Сената. Какъ уже го-

[1]) Комитеты: о земскихъ повинностяхъ, оспенный, статистическій, мануфактурный, о коннозаводствѣ; комиссіи: дорожная, строительная, о народномъ продовольствіи и проч.

[2]) Ср. ст. 2202—2203, т. II, Св. зак., 1842 г.

ворилось выше, изъ палатъ восходило огромное количество дѣлъ для разсмотрѣнія въ апелляціонномъ и ревизіонномъ порядкѣ, служившихъ Сенату хорошимъ средствомъ надзора, который осуществлялся имъ одновременно съ разсмотрѣніемъ дѣлъ по существу и такимъ образомъ фактически почти сливался съ судебной дѣятельностью Сената.

Политическое значеніе палатъ уголовнаго и гражданскаго суда было очень невелико, въ этомъ отношеніи онѣ занимали послѣднее мѣсто среди губернскихъ учрежденій—что̀ не могло не благопріятствовать дѣлу надзора, такъ какъ создавалось правильное соотношеніе положеній субъекта и объекта.

Сопоставляя все сказанное объ объектахъ надзора—нельзя не прійти къ заключенію, что самымъ удобнымъ изъ нихъ были палаты уголовнаго и гражданскаго суда; поэтому на нихъ постепенно и сосредоточивается особое вниманіе и особая настойчивость надзора и по отношенію къ нимъ принимаются Сенатомъ наиболѣе энергичныя и строгія мѣры. Но и эти сравнительно незначительныя учрежденія не особенно боялись Сената и иногда позволяли себѣ вступать съ нимъ въ пререканія, такъ что Сенату не разъ приходилось въ своихъ указахъ давать имъ наставленія „о достодолжномъ уваженіи къ высшему надъ ними правительству“, къ которому они обязаны обращаться „съ должною для подчиненнаго мѣста покорностью“ [1]).

II. Предѣлы надзора и степень власти.

Для изученія исторіи надзора Сената за мѣстными учрежденіями имѣютъ весьма существенное значеніе два вопроса, во первыхъ, на всю ли дѣятельность провинціальныхъ органовъ власти распространялся надзоръ Сената или у нихъ были какія либо полномочія, изъятыя изъ этого надзора? во вторыхъ, въ какой мѣрѣ принадлежала Сенату власть надзора и насколько онъ былъ самостоятеленъ при ея осуществленіи?

Ученіе о полномочіяхъ администраціи, изъятыхъ отъ внѣвѣдомственнаго надзора, или, что то же, ученіе о дискреціонной власти (административномъ усмотрѣніи) выдвинуто наукой госу-

[1]) П. С. З., 1824 г., № 29965.

дарственнаго права лишь во второй половинѣ XIX вѣка; поэтому, понятно, не только въ нашемъ дореформенномъ законодательствѣ, но и въ сенатской практикѣ того времени нельзя найти сколько нибудь достаточныхъ данныхъ для выясненія этого важнаго вопроса административной жизни Россіи въ первой половинѣ XIX вѣка и приходится, такимъ образомъ, ограничиться нѣсколькими отрывочными указаніями. Напримѣръ, закономъ 1849 года установлено, что „Правительствующій Сенатъ не только не входитъ, но даже вовсе не принимаетъ къ своему разсмотрѣнію и оставляетъ безъ всякаго движенія всѣ жалобы на удаленіе изъ Закавказскаго края разныхъ лицъ, по власти, главному тамъ начальству предоставленной“ [1]. Закономъ 1850 года Сенату воспрещается принимать къ своему разсмотрѣнію жалобы, приносимыя „отъ чиновниковъ на начальство объ увольненіи ихъ отъ службы по его усмотрѣнію и безъ означенія причинъ сего увольненія и просьбы сихъ чиновниковъ о возвращеніи къ прежнимъ должностямъ или о преданіи суду“. [2]) Гораздо ранѣе изданія этихъ законовъ нѣкоторыя полномочія дискреціоннаго характера были предоставлены губернаторамъ законодательствомъ объ общественномъ управленіи городовъ. Можно было бы привести и еще нѣсколько примѣровъ подобнаго рода, но въ этомъ не представляется надобности, такъ какъ они все равно не дадутъ ничего новаго для выясненія обсуждаемаго здѣсь предмета. Что же касается практики Сената, то повидимому она готова была признавать за высшими должностными лицами дискреціонную власть и въ тѣхъ случаяхъ, когда на этотъ предметъ не было надлежащаго или по крайней мѣрѣ вполнѣ точнаго закона. Такъ, напримѣръ, московскій военный генералъ-губернаторъ въ 1850 году выслалъ изъ Московской губерніи въ Архангельскую подъ надзоръ полиціи отставного чиновника Кадышева за ябедничество и писаніе разныхъ жалобъ. Кадышевъ на означенное распоряженіе жаловался Сенату. Запрошенный по этому поводу генералъ-губернаторъ далъ заключеніе, что Кадышева, какъ вреднаго человѣка, нельзя вернуть въ Московскую губернію. Сенатъ постановилъ оставить домогательство Кадышева безъ послѣдствій, такъ какъ гене-

[1]) Примѣч. 5 къ ст. 230, Учр. Сената, т. I, Св. зак. 1857 года.

[2]) Тамъ же, примѣч. 6; любопытно, что оба эти закона изданы въ то время, когда особенно заботились о созданіи сильной и твердой власти.

ралъ-губернаторъ не находитъ возможнымъ дозволить ему возвратиться на родину и проживать въ Московской губерніи [1]). Любопытно, что ни генералъ-губернаторъ, ни Сенатъ не ссылаются ни на какой законъ.

Обращаясь къ разсмотрѣнію второго вопроса, т. е. въ какой мѣрѣ принадлежитъ Сенату власть надзора за мѣстными учрежденіями и насколько онъ въ этой сферѣ былъ самостоятеленъ, необходимо прежде всего въ отношеніи „мѣры" замѣтить, что она вполнѣ опредѣлится ниже при изученіи результатовъ надзора, когда станетъ совершенно ясно, что̀ именно Сенатъ могъ предпринять въ отношеніи мѣстнаго учрежденія и на что̀ онъ самъ безъ надлежащаго разрѣшенія не имѣлъ права.

Самостоятельность можетъ быть двоякая—по закону и на самомъ дѣлѣ; само собой разумѣется, что онѣ часто не совпадаютъ. Чтобы разобраться, насколько Сенатъ былъ самостоятеленъ, надо обратиться прежде всего къ нормамъ процессуальнаго характера, регулирующимъ порядокъ веденія въ немъ дѣлъ и условія перехода ихъ въ другія учрежденія—на консультацію, состоящую при министрѣ юстиціи, въ Комитетъ Министровъ и въ Государственный Совѣтъ и тогда выяснится, какія рѣшенія Сената имѣютъ силу окончательныхъ и какія этой силы не имѣютъ. Сущность законодательства по означенному поводу сводилась къ слѣдующему: 1) всякое рѣшеніе департамента Сената, хотя бы и единогласное, въ случаѣ неодобренія его оберъ-прокуроромъ (поддержаннымъ министромъ юстиціи) переносится въ Общее собраніе; 2) это же право переноса дѣлъ въ Общее собраніе предоставлено было каждому министру по дѣламъ, относящимся до его вѣдомства; 3) министръ юстиціи при несогласіи съ рѣшеніемъ Общаго собранія Сената можетъ внести его на консультацію, при Министерствѣ юстиціи учрежденную, а затѣмъ, если сенаторы не согласятся съ составленнымъ консультаціей и имъ утвержденнымъ заключеніемъ, то дѣло направляется въ Государственный Совѣтъ; 4) по нѣсколькимъ категоріямъ дѣлъ рѣшенія Сената приводились въ исполненіе лишь по утвержденіи ихъ Высочайшей властью, для каковой цѣли и вносились въ Комитетъ Министровъ или въ Государственный Совѣтъ, 5) какъ на департаментскія рѣшенія, такъ и на Общія собранія

[1]) Арх. Сен., дѣло I депар. Сената, 1853 г., № 11.

Сената допускались всеподданнѣйшія жалобы, которыя по признаніи ихъ въ Комиссіи прошеній или въ Комитетѣ Министровъ заслуживающими вниманія влекли пересмотръ сенатскихъ рѣшеній, — департаментскихъ — въ Общемъ собраніи, а рѣшеній этого послѣдняго—въ Государственномъ Совѣтѣ [1]).

Правительство первой половины XIX вѣка отнюдь не было склонно содѣйствовать увеличенію самостоятельности Сената, напротивъ того, оно иногда принимало мѣры къ ея сокращенію. Такъ, напримѣръ, когда при разсмотрѣніи въ Общемъ собраніи Московскихъ департаментовъ Сената дѣла о воронежскомъ вице-губернаторѣ Крыжановскомъ нѣкоторые сенаторы оговаривали, т. е. критиковали предложенія оберъ-прокурора и министра юстиціи, то послѣдній испросилъ Высочайшій указъ о запрещеніи „оговаривать“ названныя предложенія. За сенаторами было оставлено право только соглашаться или не соглашаться [2]), безъ всякой критики вносившихся оберъ-прокурорскимъ надзоромъ заключеній. Когда однажды Сенатъ допустилъ нѣсколько расширительное толкованіе даннаго имъ ранѣе по одному дѣлу указа, то сейчасъ же былъ изданъ законъ, воспрещающій Сенату „подъ видомъ изъясненія образа исполненія входить въ сужденія, къ измѣненію самихъ рѣшеній клонящіяся“ и т. п. [3]).

Кромѣ изданія такого рода законоположеній, иногда по отдѣльнымъ частнымъ случаямъ, принимались и другія мѣры къ стѣсненію предоставленной Сенату власти, сводившіяся или къ изъятію какого-либо дѣла изъ разсмотрѣнія Сената, или къ пересмотру составленныхъ Сенатомъ опредѣленій въ Комитетѣ Министровъ (хотя бы они составлялись по такимъ дѣламъ, которыя не должны входить въ Комитетъ), или къ перенесенію даннаго дѣла, въ отступленіе отъ точнаго смысла закона, въ другую сенатскую коллегію, напримѣръ, изъ Московскаго общаго собранія въ Петербургъ. Сенатъ, не чувствуя за собой большого политическаго значенія [4]), стремился строго соблюдать всѣ огра-

---

[1]) Ст. 472—476 Учр. Сената, т. I, Св. зак., 1832 г., ст. 240—245. Учр. Сената, т. I, Св. законовъ 1842 и 1857 г.

[2]) Ср. Очеркъ Министерства юстиціи, стр. 50.

[3]) Ст. 466, Учр. Сената, т. I, Св. зак., 1832 г.

[4]) Для характеристики значенія Сената и отношенія къ нему правительства времени Александра I любопытно, что въ 1808 г. VII и VIII деп. Сената было объявлено неудовольствіе Государя за разногласіе по многимъ дѣламъ и для скорѣйшаго окончанія накопившихся дѣлъ Общему собранію Московскихъ департ. повелѣно присутствовать по средамъ послѣ обѣда (Записки И. В. Лопухина).

ничивающія его самостоятельность постановленія — сквозь необычайную его въ этомъ отношеніи добросовѣстность проглядываетъ робость, опасеніе вызвать неудовольствіе правительства; поэтому, напримѣръ, будучи обязанъ вносить всѣ дѣла, по которымъ онъ признавалъ необходимымъ поясненіе закона на Высочайшее усмотрѣніе, Сенатъ склоненъ былъ направлять этимъ путемъ свои рѣшенія чаще, чѣмъ надо, и признавалъ нерѣдко поясненіемъ закона то, что представляло изъ себя лишь подведеніе частнаго случая подъ существующій законъ [1]).

Недостаточная самостоятельность Сената сказывалась и на отношеніи его къ предложеніямъ оберъ-прокуроровъ и министровъ юстиціи. Въ огромномъ большинствѣ случаевъ Сенатъ соглашался съ тѣми и другими и легко отказывался отъ прежде высказаннаго имъ мнѣнія. Такъ, напримѣръ, въ 1853 году министръ юстиціи далъ Общимъ собраніямъ Сената 117 согласительныхъ предложеній, изъ которыхъ только съ 14 Сенатъ не согласился; въ 1863 году оберъ-прокуроры департаментовъ Сената дали 137 письменныхъ предложеній противъ единогласныхъ резолюцій, причемъ съ 109 изъ нихъ сенаторы единогласно согласились, а въ 1864 г. изъ 90 подобнаго рода предложеній сенаторы единогласно приняли 65 [2]).

III. Средства надзора.

Для осуществленія надзора за мѣстными учрежденіями въ распоряженіи Сената находились слѣдующія средства надзора: 1) непосредственное усмотрѣніе изъ дѣлъ; 2) отчетность и періодическія донесенія должностныхъ лицъ; 3) неперіодическія донесенія должностныхъ лицъ, среди которыхъ главное мѣсто занимали донесенія губернскихъ прокуроровъ; 4) жалобы частныхъ лицъ и общественныхъ учрежденій.

Текстъ закона мало говоритъ о непосредственномъ усмотрѣніи, какъ средствѣ надзора Сената за мѣстными учрежденіями, но право пользованія имъ вытекаетъ прямо изъ общихъ

[1]) Впрочемъ, какъ будетъ указано ниже, иногда Сенатъ поступалъ обратно, допуская своими рѣшеніями пополненіе законовъ безъ доклада Монарху.

[2]) Арх. Сен., отчеты по М. Ю. за 1853, 1863 и 1864 г.г.

о Сенатѣ положенiй, въ отношенiи же нѣкоторыхъ категорiй дѣлъ имѣются и спецiальныя указанiя [1]). Сенатъ ежегодно разрѣшалъ 25—30, а иногда и 40 тысячъ разныхъ дѣлъ, изъ которыхъ большая часть доходила къ нему изъ мѣстныхъ учрежденiй. Весь этотъ матерiалъ давалъ возможность непосредственно усматривать различныя неправильности дѣлопроизводства, безпорядки, отступленiя отъ закона и медленность по губернскимъ и уѣзднымъ учрежденiямъ. Хотя и не часто, но Сенатъ пользовался этими средствами надзора, причемъ въ особенности обращалъ вниманiе на медленное теченiе дѣлъ, которое было однимъ изъ наиболѣе общихъ золъ суда и управленiя того времени.

Когда Сенатъ дѣйствительно стоялъ во главѣ управленiя, то понятно всѣ перiодическiя донесенiя, вѣдомости и отчеты мѣстныхъ учрежденiй направлялись къ нему, но затѣмъ политика конца XVIII и въ особенности реформы начала XIX вѣка коренн ымъ образомъ измѣнили это положенiе вещей. Важнѣйшiя свѣдѣнiя стали стекаться въ другiя учрежденiя, въ Сенатъ же продолжали направляться донесенiя и вѣдомости второстепеннаго и даже третьестепеннаго значенiя, какъ, напримѣръ, ежемѣсячныя донесенiя губернскихъ правленiй и межевыхъ конторъ о теченiи дѣлъ, относящихся до въѣзжихъ лѣсовъ [2]), ежемѣсячныя донесенiя казенныхъ палатъ о свидѣтельствѣ уѣздныхъ казначействъ [3]), перечневыя и сравнительныя вѣдомости по окончанiи переписи населенiя и проч.

Всѣ эти бумаги служили главнымъ образомъ къ увеличенiю числа входящихъ въ Сенатъ нумеровъ и къ обремененiю его архивовъ, дѣлу же надзора онѣ приносили весьма малую пользу - практическое ихъ значенiе было ничтожно.

Значительно бóльшую роль играли неперiодическiя донесенiя должностныхъ лицъ и прежде всего донесенiя и протесты губернскихъ прокуроровъ, которые по мысли законодателя должны были быть органомъ надзора за губернскими и уѣздными учрежденiями. Помянутыя донесенiя и протесты направлялись къ министру юстицiи и отъ него зависѣло внести

[1]) Напримѣръ „при ревизiи дѣла въ существѣ его, Прав. Сенатъ обращаетъ вниманiе и на движенiе его въ судебныхъ мѣстахъ и если находитъ, что оно умедлено было ненужнымъ дополненiемъ или излишними справками, то подвергаетъ виновныхъ въ семъ умедленiи надлежащимъ взысканiямъ“, ст. 1135, т. XV, Св. зак., 1832 г.

[2]) Ст. 2244, т. X, законы гражд. и межев., Св. зак., 1832 г.

[3]) Ст. 809, т. II, общ. учр. губ., Св. зак., 1832 г.

или не вносить ихъ на разсмотрѣніе Сената. Такимъ образомъ донесенія губернскихъ прокуроровъ получили значеніе средствъ надзора Сената за мѣстными учрежденіями лишь по одобреніи ихъ министромъ юстиціи. До начала XIX вѣка губернскіе прокуроры въ дѣйствіяхъ своихъ руководились общими постановленіями Учрежденія о губерніяхъ и частными указаніями генералъ-прокуроровъ—общей инструкціи для нихъ не было. На этотъ существенный пробѣлъ обратилъ вниманіе по вступленіи въ должность министра юстиціи Г. Р. Державинъ, при которомъ въ 1802 году и была издана Высочайше утвержденная Инструкція губернскимъ прокурорамъ [1]), представляющая изъ себя отраженіе гуманныхъ настроеній и общаго стремленія къ законности первыхъ лѣтъ царствованія Императора Александра I. Такъ, напримѣръ, въ отношеніи къ теченію уголовныхъ дѣлъ инструкція говоритъ: „всемѣрно имѣете наблюдать и доставлять ко мнѣ краткія увѣдомленія, съ одной стороны, не происходитъ ли гдѣ кому пристрастныхъ допросовъ, безчеловѣчныхъ истязаній и притѣсненій всякаго рода на обвиненіе невинности, а съ другой упущенія и послабленія преступленіямъ, а наипаче сокрытія нестерпимыхъ злодѣяній; и въ семъ случаѣ обязанностію вашею да будетъ ходатайствовать и настоять въ губернскомъ правленіи, чтобы слѣдствіе было приведено въ надлежащую ясность, точность и окончено съ совершеннымъ безпристрастіемъ, дабы вышнему мѣсту не осталось ни сумнѣнія, ни повода требовать дополнительныхъ по дѣлу послѣдованій“.

Затѣмъ въ инструкціи помѣщено слѣдующее любопытное указаніе: „Занимаясь исполненіемъ вышеписаннаго, къ существенной должности вашей относящагося, всю прочую не столь нужную переписку оставить, какъ-то: донесенія о получаемыхъ изъ Правительствующаго Сената указахъ, о представленіяхъ вашихъ губернскимъ правленіямъ и палатамъ, не требующихъ никакого отъ меня поправленія, и прочее, что по частнымъ предписаніямъ заведено было, кромѣ, какъ выше сказано, уваженія достойныхъ предметовъ. Впрочемъ и въ исправленіи существенной вашей должности въ мѣстахъ, надзиранію вашему принадлежащихъ, рекомендую вамъ дѣлать напоминанія и представленія лично въ присутствіи, записывая оныя въ журналъ,

[1]) Ср. Муравьевъ, Прокурорскій надзоръ, стр. 323.

и уклоняться, елико возможно, излишней съ присутственными мѣстами переписки, каковыя болѣе служатъ къ наполненію ненужными бумагами архивъ, нежели къ споспѣшествованію въ теченіи дѣлъ [1])". Несмотря на изданіе инструкціи въ практикѣ возникалъ цѣлый рядъ вопросовъ о предѣлахъ и порядкѣ надзора губернскихъ прокуроровъ, вслѣдствіе чего по этимъ предметамъ и состоялось не мало указовъ, которые при кодификаціи



Съ литографіи Бишбуа.

Зданіе Сената въ Николаевское время.

нашего законодательства вошли въ Сводъ законовъ, какъ, напримѣръ, о представленіи прокурорамъ журналовъ присутственныхъ мѣстъ послѣ подписанія, но до исполненія, о срокѣ для просмотра помянутыхъ журналовъ прокурорами, о надписи, которую они должны дѣлать на этихъ журналахъ и др. [2]).

Юридическое положеніе губернскихъ прокуроровъ по Своду 1832 года представляется въ такомъ видѣ: они опредѣляются и увольняются Сенатомъ по предложенію министра юстиціи и „имѣютъ единственнымъ предметомъ своихъ дѣйствій непосред-

[1]) П. С. З., 1802 г., № 20553.

[2]) П. С. З., 1805 г., № 21923; 1809 г., №№ 23729 и 24061; 1824 г., № 30076; 2 П. С. З., 1828 г., № 2426; 1831 г., № 4377.

ственный надзоръ за порядкомъ производства дѣлъ въ мѣстахъ губернскихъ“ [1]), причемъ этотъ надзоръ распространяется на разныя стороны губернской жизни, какъ-то: на производство рекрутскихъ наборовъ, на собираніе податей и казенныхъ доходовъ, на отправленіе правосудія, на дѣятельность дворянскихъ собраній [2]) и пр. Для выполненія лежащихъ на нихъ обязанностей губернскимъ прокурорамъ были предоставлены различныя средства: 1) личное присутствіе на засѣданіяхъ и при служебныхъ дѣйствіяхъ, 2) требованіе свѣдѣній и дѣлъ для просмотра, 3) предъявленіе присутственнымъ мѣстамъ понужденій, предложеній по существу и заключеній по юридическимъ вопросамъ, 4) просмотръ и пропускъ журналовъ, 5) подача протестовъ на опредѣленія и рѣшенія и т. под. Усмотрѣвъ однимъ изъ предоставленныхъ имъ способовъ: 1) что опредѣленіе присутственнаго мѣста несогласно съ законами, направлено ко вреду службы или къ ущербу казеннаго интереса, 2) что въ уголовныхъ дѣлахъ присуждается наказаніе не соразмѣрное съ преступленіемъ, или 3) что въ образѣ производства не соблюдено законнаго порядка и вообще допущена какая-либо медленность, они обязаны объ этомъ доносить министру юстиціи и губернскому начальству, сами-же собою не имѣютъ права останавливать исполненіе по опредѣленіямъ присутственныхъ мѣстъ [3]).

Но Сводъ законовъ 1832 года не опредѣлилъ съ достаточной точностью всѣхъ сторонъ и условій дѣятельности прокурорскаго надзора, поэтому неоднократно возникали различные вопросы, требовавшіе поясненій и дополненій законовъ о губернскихъ прокурорахъ. Такъ, напримѣръ, возникъ конфликтъ между курскимъ губернскимъ прокуроромъ и казенной палатой; первый полагалъ, что губернскіе прокуроры обязаны дѣлать надпись „читалъ“ только на тѣхъ журналахъ, съ которыми они согласны, вторая смотрѣла иначе. Дѣло дошло до Сената, по докладу котораго состоялось Высочайше утвержденное мнѣніе Государственнаго Совѣта, что всѣ вообще журналы присутственныхъ мѣстъ прокуроры по прочтеніи должны помѣчать словомъ „читалъ“ [4]).

---

[1]) Ст. 654 и 657, т. II, Св. зак., 1832 г.
[2]) Ibid, ст. 658 и 659.
[3]) Ст. 676, т. II, Учр. губ., Св. зак., 1832 г.
[4]) Арх. Сен., дѣло Общ. собр., 1840 г., № 16.

По закону, губернскіе прокуроры находились въ исключительномъ подчиненіи министру юстиціи, въ дѣйствительности-же на нихъ иногда простирали свою власть и генералъ-губернаторы [1]), чтó, конечно, унижало прокуроровъ въ глазахъ губернскихъ присутственныхъ мѣстъ и крайне вредно отражалось на значеніи ихъ надзора. Но даже и въ тѣхъ губерніяхъ, которыя не состояли въ подчиненіи у генералъ-губернаторовъ, авторитетъ прокуроровъ былъ не высокъ; присутственныя мѣста съ губернскимъ правленіемъ во главѣ часто ихъ игнорировали, не доставляли имъ указанныхъ закономъ вѣдомостей, не давали своевременно на просмотръ журналовъ и вообще всячески затрудняли имъ наблюденіе за ходомъ губернскихъ дѣлъ. Такое отношеніе совершенно понятно, такъ какъ прокуроры доводили до свѣдѣнія центра о медленности, безпорядкахъ и злоупотребленіяхъ въ мѣстныхъ учрежденіяхъ. Наиболѣе энергичные и самостоятельные изъ нихъ вскрывали иногда крупныя язвы управленія и суда и подчасъ добивались принятія надлежащихъ мѣръ къ возстановленію нарушеннаго порядка.

Такъ, петербургскій губернскій прокуроръ въ 1826 году подалъ министру юстиціи нѣсколько рапортовъ, въ которыхъ доносилъ, что въ губернскихъ присутственныхъ мѣстахъ не заносятся въ реестръ дѣла и бумаги по 1—2 года, причемъ въ этомъ отношеніи не дѣлается исключенія и для предложеній генералъ-губернатора, справки наводятся по нѣскольку лѣтъ, арестанты томятся напрасно, вслѣдствіе затягиванія ихъ дѣлъ, чиновники совершаютъ различныя злоупотребленія, а на требованіе его, губернскаго прокурора, объ исправленіи замѣченныхъ безпорядковъ, присутственныя мѣста не обращаютъ ни малѣйшаго вниманія. Министръ юстиціи поддержалъ настойчиваго прокурора и испросилъ назначенія сенаторской ревизіи. Но такое отношеніе министра къ донесеніямъ прокурора далеко не было общимъ правиломъ, особенно во вторую половину царствованія Александра I и при Николаѣ I, когда сами министры юстиціи все больше и больше утрачивали свое значеніе. Въ большинствѣ случаевъ, опасаясь столкновенія со своими коллегами и, прежде всего, съ министромъ внутреннихъ дѣлъ, они предпочитали или принимать донесенія губернскихъ прокуро-

[1]) См., напримѣръ, въ Сен. Архивѣ, дѣло М. Ю., 1842 г., № 3782.

ровъ „къ свѣдѣнію", или, не направляя ихъ въ Сенатъ, обращаться отъ своего лица къ надлежащимъ должностнымъ лицамъ съ весьма осторожными отношеніями объ исправленіи замѣченныхъ прокурорами безпорядковъ. Болѣе значительную поддержку со стороны министра получали протесты прокуроровъ на журналы и опредѣленія; это объясняется тѣмъ, что они направлялись, главнымъ образомъ, противъ палатъ уголовнаго и гражданскаго суда, и поэтому министру не приходилось опасаться столкновенія съ другими вѣдомствами [1]).

Итакъ, губернскіе прокуроры были въ значительной степени предоставлены самимъ себѣ. Сознавая это, нѣкоторые изъ нихъ обнаруживали поползновенія къ усиленію своего значенія и служебнаго положенія среди другихъ губернскихъ мѣстъ и должностныхъ лицъ, но Министерство юстиціи такимъ стремленіямъ отнюдь не сочувствовало и указанныя поползновенія пресѣкало.

Несмотря на малое значеніе губернскихъ прокуроровъ и большую ихъ почтительность къ губернаторамъ, между тѣми и другими бывали иногда столкновенія, проистекавшія отъ того, что многіе губернаторы всячески препятствовали прокурорамъ исполнять возложенныя на нихъ по закону обязанности. Возникавшія отсюда дѣла доходили, по временамъ, до разсмотрѣнія Сената, который чаще становился на сторону губернаторовъ, нежели прокуроровъ и притомъ даже въ тѣхъ случаяхъ, когда не могъ не сознавать правильности домогательствъ этихъ послѣднихъ.

Такъ, когда минскій прокуроръ вошелъ съ представленіемъ, въ которомъ жаловался, что губернаторъ не позволяетъ ему производить въ губернскомъ правленіи просмотръ входящихъ и исходящихъ книгъ, настольныхъ реестровъ и алфавитовъ, то Сенатъ, войдя въ подробное обсужденіе возникшаго вопроса и категорически признавъ за губернскимъ прокуроромъ право тре-

[1]) Въ 1844 году вступилъ въ министерство 271 протестъ губернскихъ прокуроровъ, изъ которыхъ 171 предложены на разсмотрѣніе Сената, а 90 оставлено министерствомъ безъ послѣдствій. Изъ числа 271 протестовъ было по части уголовной 99, по части гражданской 95; по части распорядительной (т. е. по дѣламъ управленія и надзора) 77, изъ которыхъ внесено на разсмотрѣніе Сената лишь 56 (отчетъ по Министерству юстиціи за 1844 г., ч. III). Въ 1863 г. протестовъ было 371, изъ коихъ предложено Сенату 112, оставлено безъ послѣдствій 99, а остальные, какъ поданные по дѣламъ, все равно восходящимъ на разсмотрѣніе Сената въ ревизіонномъ порядкѣ, оставлены безъ движенія.

бовать всѣ нужныя ему свѣдѣнія и просматривать канцелярскія книги, въ то же время оставилъ его представленіе безъ послѣдствій на томъ основаніи, что такой общій просмотръ всѣхъ помянутыхъ книгъ прокурору не по силамъ [1]). Но и въ тѣхъ случаяхъ, когда Сенату приходилось удовлетворять требованіе губернскихъ прокуроровъ, какъ вполнѣ основательное, а дѣйствія губернаторовъ признавать неправильными, онъ нерѣдко возлагалъ часть вины за происшедшее между ними столкновеніе на первыхъ, хотя бы вся вина ихъ заключалась въ томъ, что они желали пользоваться предоставленными имъ закономъ полномочіями, независимо отъ губернаторовъ. Такъ, напримѣръ, полтавскій губернскій прокуроръ усмотрѣлъ нѣкоторые безпорядки въ дѣлахъ крѣпостной части гражданской палаты и потребовалъ для выясненія обстоятельствъ дѣла необходимыя ему свѣдѣнія чрезъ уѣздныхъ стряпчихъ, отъ городскихъ и земскихъ полицій; узнавъ объ этомъ, губернаторъ обратился къ прокурору съ рѣзкимъ отношеніемъ, въ которомъ спрашивалъ, зачѣмъ ему нужны помянутыя данныя и предлагалъ впредь такія свѣдѣнія требовать не иначе, какъ чрезъ него, губернатора, и притомъ съ объясненіемъ причинъ, для чего именно они необходимы. Прокуроръ отвѣтилъ губернатору весьма корректно, а о возникшемъ столкновеніи донесъ министру юстиціи, прося указаній, какъ ему поступать впредь, руководствоваться-ли закономъ, дающимъ ему право требовать надлежащія свѣдѣнія чрезъ подчиненныхъ ему стряпчихъ, или дѣйствовать по указанію губернатора. Въ то же время губернаторъ предписалъ всѣмъ полиціямъ не доставлять свѣдѣній стряпчимъ для прокурора безъ его, губернатора, разрѣшенія.

Хотя генералъ-губернаторъ и министръ внутреннихъ дѣлъ, въ своихъ заключеніяхъ, поддерживали и защищали губернатора, Сенатъ все же призналъ, 1) что прокуроръ имѣетъ право требовать нужныя для него свѣдѣнія чрезъ своихъ подчиненныхъ—стряпчихъ, не объясняя въ то же время причинъ своего требованія, при этомъ Сенатъ совершенно правильно добавилъ, что присутственныя мѣста обязаны давать нужныя справки не только высшимъ, но также равнымъ и низшимъ мѣстамъ, 2) что губернскій прокуроръ есть лицо, губернатору не подчиненное и

[1]) Арх. Сен., дѣло I деп., 1848 г., № 28; см. также дѣло I деп., 1808 г., № 973.

отъ него не зависящее, а потому губернаторъ не имѣетъ права входить въ сужденіе правильности и законности его мнѣній и дѣйствій, 3) что изданіе циркуляра, запрещающаго давать свѣдѣнія для прокурора, безъ его, губернатора, разрѣшенія, неумѣстно; но, какъ-бы въ утѣшеніе губернатору, и дѣйствія прокурора были признаны неправильными (хотя совершенно невозможно понять, въ чемъ ихъ неправильность) и переданы на усмотрѣніе министра юстиціи [1]).

Но иногда въ своихъ рѣшеніяхъ Сенатъ высказывалъ совершенно правильный взглядъ на взаимныя отношенія прокуроровъ и губернаторовъ, стремясь первыхъ охранить отъ излишняго вліянія вторыхъ,—такъ, напримѣръ, онъ призналъ совершенно неумѣстнымъ аттестованіе губернскихъ прокуроровъ и губернскихъ стряпчихъ губернаторами [2]), нашелъ неосновательнымъ притязаніе губернскаго правленія, чтобы прокуроры ему „доносили“, а не „предлагали“, и пр.

Къ сожалѣнію, надо признать, что этого рода практика Сената не отличалась устойчивостью; высказавъ благодѣтельное для дѣла надзора положеніе, Сенатъ не всегда дѣлалъ изъ него надлежащіе выводы, а порою отступался и отъ самого положенія [3]).

Итакъ, министръ юстиціи и Сенатъ недостаточно поддерживали губернскихъ прокуроровъ, хотя, повидимому, понимали значеніе прокурорскихъ донесеній, какъ средства надзора за мѣстными учрежденіями. Кромѣ этой, были и другія причины, вслѣдствіе которыхъ прокурорскій надзоръ не могъ играть значительной роли въ провинціи.

Изученіе мемуаровъ о русской жизни начала XIX вѣка и знакомство съ изящной литературой того времени приводитъ къ убѣжденію, что тогда имѣлъ очень большое значеніе въ глазахъ общества чинъ; лицо высшаго чина пользовалось большимъ уваженіемъ, незначительный чинъ, особенно гражданскій, былъ показателемъ малаго значенія должностного лица. Понятно, что и соотношеніе чиновъ при совмѣстномъ отправленіи слу-

[1]) Арх. Сен., дѣло I деп., 1848 г., № 14.

[2]) 2 П. С. З., 1828 г., № 2309.

[3]) По характерному выраженію Сената, „заключеніе“ губернскаго правленія „якобы губернскій прокуроръ не долженъ оному предлагать, а долженъ увѣдомлять, составляетъ одну только не дѣльную привязку къ слову“ (П. С. З., 1817 г., № 26604).

жебныхъ обязанностей, играло весьма большую роль. Люди разныхъ чиновъ отнюдь не могли быть поставлены на одну доску, и естественно, что младшему было весьма затруднительно наблюдать за правильностью дѣйствій старшаго. Губернскіе прокуроры, по классу должности, были ниже не только губернаторовъ, но и вице-губернаторовъ и предсѣдателей палатъ. Законъ приравнивалъ ихъ по служебному положенію къ малозначительной должности совѣтника губернскаго правленія. Нормальный чинъ губернскаго прокурора въ началѣ XIX вѣка—надворный, рѣже—коллежскій совѣтникъ, а губернатора—дѣйствительный статскій или тайный совѣтникъ. Столь-же велика была разница въ присвоенномъ имъ жалованьѣ; губернскій прокуроръ получалъ втрое меньше губернатора, вдвое меньше вице-губернатора и значительно меньше предсѣдателей палатъ и штадтъ-физика [1]).

Къ этому надо добавить, что губернскіе прокуроры назначались обыкновенно изъ мелкихъ губернскихъ и уѣздныхъ чиновниковъ (асессоровъ палатъ, уѣздныхъ казначеевъ, губернскихъ стряпчихъ и пр.), происходившихъ, по большей части, хотя и изъ дворянскихъ, но захудалыхъ и обѣднѣвшихъ фамилій [2]), и только въ послѣднее время ихъ существованія ряды ихъ стали усиленно пополняться молодыми юристами изъ Петербурга. Затѣмъ, какъ на одну изъ причинъ слабой дѣятельности прокуроровъ по надзору за мѣстными учрежденіями, надо указать на неудовлетворительность личнаго состава. Въ прокуроры нерѣдко попадали люди дурной нравственности, которые не только не имѣли никакого стремленія къ охраненію силы закона, но, напротивъ того, сами охотно его нарушали или игнорировали.

Изученіе обстановки, при которой губернскіе прокуроры осуществляли возложенный на нихъ закономъ надзоръ, вполнѣ объясняетъ намъ трудность ихъ положенія. Не имѣя возможности быть активными органами надзора, они ограничивали свою дѣятельность по преимуществу формальной стороной, сводя ее все больше и больше къ наблюденію за подробно-

---

[1]) Губернаторъ—1.800 рублей; вице-губернаторъ—1.200 рублей; предсѣдатель палаты—840 рублей, штадтъ-физикъ—700 рублей и прокуроръ—600 рублей; тотъ же окладъ получали совѣтники губернскаго правленія.

[2]) Среди губернскихъ прокуроровъ первой половины XIX вѣка нерѣдко попадались лица изъ духовнаго званія, изъ купеческаго сословія и дѣти оберъ-офицеровъ.

стями канцелярскаго дѣлопроизводства, а не за ходомъ дѣлъ въ мѣстныхъ учрежденіяхъ. Исходившія отъ прокуроровъ бумаги были многочисленны, но предметы, о которыхъ онѣ трактуютъ, по большей части, не имѣли серьезнаго значенія, главная же, если не единственная цѣль ихъ была—снять съ прокуроровъ отвѣтственность за злоупотребленія и безпорядки въ губернскихъ присутственныхъ мѣстахъ. Все вышеизложенное не можетъ не привести къ заключенію, что донесенія губернскихъ прокуроровъ не представляли изъ себя надежнаго средства надзора Сената за мѣстными учрежденіями. Чтобы покончить съ губернскими прокурорами, надо добавить, что въ первыя десять—пятнадцать лѣтъ XIX вѣка донесенія ихъ были содержательнѣе, а вся дѣятельность ихъ—болѣе энергичной и независимой, чѣмъ въ послѣдующее время, вплоть до средины 50-хъ годовъ. Объясненіе этого факта очень просто,—въ первой половинѣ царствованія Императора Александра I правительство больше интересовалось охраненіемъ силы закона и блюстители законности—министры юстиціи—занимали болѣе вліятельное, чѣмъ въ послѣдующее время, положеніе [1]).

Кромѣ донесеній губернскихъ прокуроровъ къ числу средствъ надзора Сената за мѣстнымъ управленіемъ и судомъ надо отнести также донесенія другихъ должностныхъ лицъ и различныхъ правительственныхъ учрежденій. По этому поводу не имѣлось спеціальнаго постановленія закона, изданнаго въ цѣляхъ надзора, но существовало общее положеніе указа о правахъ и обязанностяхъ Сената (1802 г.): „начальники губерній и мѣста, отъ Сената непосредственно зависящія, во всѣхъ сомнѣніяхъ и затрудненіяхъ, также обо всемъ уваженія заслуживающемъ по дѣламъ, разсмотрѣнію Сената подлежащимъ, должны относиться къ нему рапортами и доношеніями“ [2]). Затѣмъ въ Сводѣ законовъ упоминается объ обязанности разныхъ должностныхъ лицъ, въ тѣхъ или иныхъ случаяхъ, обращаться въ Сенатъ съ донесеніями, такъ, напримѣръ, когда совѣтники губернскаго правленія найдутъ, что приказанія губернатора не соотвѣтствуютъ пользѣ общей или интересамъ службы Его Величества, то имѣютъ право донести объ этомъ Сенату (хотя

[1]) См. т. V Сборн. матер., извлеч. изъ архива Собств. Е. И. В. канцеляріи, стр. 202. Арх. Сен., дѣло Общ. собр., 1840 г., № 19. Русская Старина, 1899 г., іюнь, стр. 507—508.
[2]) П. С. З., 1802 г., № 20405.

и обязаны исполнить губернаторское приказаніе) [1]. Въ дѣйствительности всевозможныхъ донесеній и рапортовъ поступало въ Сенатъ очень много, особенно отъ губернскихъ правленій и палатъ о понужденіи разныхъ учрежденій къ высылкѣ справокъ и требуемыхъ закономъ свѣдѣній, отсутствіе которыхъ пріостанавливало на долгое время теченіе значительнаго количества дѣлъ.

Жалобы частныхъ лицъ и общественныхъ учрежденій, при отсутствіи стѣснительныхъ условій подачи ихъ и терпимомъ отношеніи къ нимъ правительства, могутъ быть самымъ надежнымъ средствомъ надзора. Дореформенное законодательство категорически признавало за частными лицами право приносить жалобы Сенату на начальниковъ губерній и губернскія правленія [2], палаты и другія мѣстныя учрежденія, но правила написанія такихъ жалобъ были довольно сложны [3] и нарушенія ихъ, хотя-бы самыя незначительныя, влекли за собою оставленіе жалобы безъ разсмотрѣнія и возвращеніе ее просителю съ надписью о причинахъ, по которымъ она оставлена безъ движенія. Жалобы должны были подаваться на гербовой бумагѣ надлежащаго достоинства съ точнымъ написаніемъ титула Его Императорскаго Величества; въ нихъ надо было указать „въ чемъ и по какимъ именно законамъ“ дѣйствія или рѣшенія признаются неправильными. Текстъ жалобы писался по пунктамъ. Всѣ приведенныя требованія, конечно, не могли не затруднять подачу жалобъ, особенно для мало развитой и бѣдной массы населенія. Затѣмъ законъ запрещалъ помѣщеніе „поносительныхъ и укорительныхъ словъ“. При неопредѣленности второго изъ указанныхъ понятій и желаніи толковать его широко, конечно, не трудно было возвращать съ надписью значительное количество жалобъ уже по одному этому основанію.

Выше было упомянуто объ отрицательномъ отношеніи властей къ жалобамъ по уголовнымъ дѣламъ, но еще болѣе отрицательно относилось правительство къ лицамъ, подававшимъ жалобы на административныя учрежденія, да и сами администраторы, съ генералъ-губернаторомъ во главѣ, отнюдь не были склонны поощрять жалобщиковъ. Люди, имѣвшіе необходимыя

[1] Ст. 342, общ. учр. губ., т. II, Св. зак., 1832 г.

[2] Ст. 361, общ. учр. губ., т. II, Св. зак., 1832 г.

[3] I прил. къ Учрежд. Сената т. I, Св. зак., 1832 г., ст. I; ст. 1 прил. къ ст. 80 Учр. Сената т. I, Св. зак., 1842 и 1857 г.

познанія въ законахъ и помогавшія составлять и подавать жалобы, считались вредными для общественнаго порядка, клеймились названіемъ ябедниковъ и нерѣдко ссылались въ отдаленныя губерніи. Не только на высшихъ должностныхъ лицъ губернскаго управленія, но и на мелкія учрежденія жаловаться было крайне затруднительно и рискованно; вмѣсто улучшенія можно было ухудшить свое положеніе и нажить себѣ непримиримыхъ враговъ, война съ которыми рядовому обывателю была совершенно не по силамъ.

Иногда не обходились безнаказанно жалобы даже на такія незначительныя учрежденія, какими были городскія шестигласныя думы захолустныхъ городовъ. Вотъ одинъ изъ примѣровъ: мѣщанинъ Демидовъ жаловался губернскому правленію, что Пошехонская городская дума производитъ неправильные сборы податей, а въ книгахъ совершаетъ подлоги и подчистки. Губернское правленіе признало это заявленіе неправильнымъ и постановило Демидова предать суду. Означенное постановленіе было отмѣнено Сенатомъ, а губернскому правленію предписано жалобу Демидова и произведенное разслѣдованіе передать на разсмотрѣніе надлежащаго судебнаго мѣста. Покуда дѣло шло такимъ путемъ, депутаты отъ городского общества произвели провѣрку городскихъ доходовъ и расходовъ и обнаружили растрату и вообще неправильныя дѣйствія шестигласной думы по завѣдыванію городскимъ хозяйствомъ, при чемъ большая часть заявленій Демидова подтвердилась. Несмотря на это, дѣло тянулось чрезвычайно долго и чрезъ 9 лѣтъ не было еще окончено въ Пошехонскомъ городовомъ магистратѣ, такъ какъ магистратъ дважды приговаривалъ Демидова къ ссылкѣ и тѣлесному наказанію, и дважды уголовная палата возвращала дѣло для дополненія. Наконецъ дѣло дошло до Сената, который и постановилъ прекратить судъ надъ Демидовымъ [1]). Въ приведенномъ случаѣ обстоятельства жалобщику благопріятствовали, такъ какъ удалось формально доказать справедливость существеннѣйшихъ изъ числа взведенныхъ имъ на городскую думу обвиненій, вслѣдствіе чего онъ хотя и пробылъ долгое время подъ судомъ, но въ концѣ концовъ не понесъ никакого взысканія. Иногда послѣдствія жалобъ были гораздо хуже. При господствѣ теоріи фор-

[1]) Арх. Сен., дѣло I деп. 1836 г., № 109/20.

мальныхъ доказательствъ, не легко было подтвердить и вполнѣ доказать всѣ положенія жалобы, особенно, когда дѣло шло о неправильныхъ дѣйствіяхъ значительнаго должностного лица, а департаменты Сената обыкновенно строго относились къ подателямъ такихъ „неправыхъ“ жалобъ, такъ же какъ и къ лицамъ, допускавшимъ въ жалобахъ неподходящія о присутственныхъ мѣстахъ выраженія, охотно налагали на тѣхъ и другихъ по представленію мѣстныхъ властей взысканія и предавали ихъ суду, и только Общія собранія Сената иногда оказывались снисходительнѣе и смягчали суровые приговоры департаментовъ [1]).

Положеніе общественныхъ учрежденій и принадлежащихъ къ составу ихъ лицъ въ отношеніи подачи ими жалобъ было различно. Одни изъ нихъ, какъ дворянскія собранія и губернскіе предводители дворянствъ, имѣли въ глазахъ правительства нѣкоторое значеніе и поэтому могли безнаказанно подавать Сенату жалобы на администрацію, другіе же, какъ городскіе головы и шестигласныя думы, занимали одно изъ послѣднихъ мѣстъ среди провинціальныхъ учрежденій и должностей, и положеніе ихъ было немногимъ благопріятнѣе положенія рядовыхъ частныхъ жалобщиковъ, почему подача жалобъ оканчивалась для нихъ иногда весьма печально. Такъ, напримѣръ, въ 1852 г. малороссійскій генералъ-губернаторъ Кокошкинъ усмотрѣлъ въ поведеніи харьковскаго городского головы Рудакова противодѣйствіе его распоряженіямъ, за что и удалилъ Рудакова отъ должности. По жалобѣ этого послѣдняго Сенатъ отмѣнилъ распоряженіе генералъ-губернатора. Тогда Рудаковъ сталъ домогаться возстановленія его въ должности городского головы, а генералъ-губернаторъ обратился къ Государю съ ходатайствомъ, для поддержанія вліянія главнаго начальника края, весьма ослабленнаго указомъ Сената, оставить его распоряженіе, отмѣненное Сенатомъ, въ силѣ, Рудакова же выслать изъ Харькова. На означенномъ представленіи послѣдовала резолюція Императора Николая I: „въ Комитетъ Министровъ для разсмотрѣнія, правильно-ли судилъ Сенатъ, за дерзкій же поступокъ Рудакова выслать его въ примѣръ другимъ на жительство въ Уфу, на два года“. Комитетъ Министровъ призналъ рѣшеніе Сената совершенно правильнымъ [2]), но высылка Рудакова отмѣнена не была.

[1]) См. напримѣръ Арх. Сен., дѣло Общ. собран., 1814 г., № 10.
[2]) Ист. обз. дѣят. Ком. Мин., т. II, стр. 320—321.

Перечисляя средства надзора Сената за мѣстными учрежденіями, слѣдовало-бы остановиться и на сенаторскихъ ревизіяхъ, которыя въ этомъ отношеніи играли весьма большую роль, но такъ какъ онѣ были не только средствами надзора Сената, а имѣли и самостоятельное значеніе, то обзору ихъ ниже будетъ посвящена особая глава.

Какъ ни слабы были средства, которыя находились въ распоряженіи Сената для надзора за мѣстными учрежденіями, все же они оказывались достаточными для открытія многихъ безпорядковъ и злоупотребленій. Больше всего доходило до Сената свѣдѣній о медленномъ теченіи дѣлъ какъ судебныхъ, такъ и административныхъ. Причинами такого явленія были, во первыхъ, небрежность и лѣнь, а во вторыхъ—злой умыселъ чиновниковъ разныхъ ранговъ. Когда Сенатъ требовалъ объясненій, то мѣстныя учрежденія обыкновенно отговаривались тѣмъ, что ихъ задерживаетъ составленіе экстрактовъ (краткая записка изъ дѣлъ) или наведеніе справокъ; первое занимало мѣсяцы, а второе—годы. Обычнымъ способомъ затягиванія дѣлъ въ дореформенныхъ судахъ было собираніе необходимыхъ свѣдѣній по частямъ, понемножку, одно за другимъ, а не сразу. Сенату приходилось наталкиваться на медленность прямо-таки необычайную. Дѣла задерживались въ мѣстныхъ учрежденіяхъ по десять—пятнадцать лѣтъ, безъ какихъ-бы то ни было видимыхъ и основательныхъ причинъ, а если Сенатъ обнаруживалъ желаніе войти въ подробное разсмотрѣніе обстоятельствъ, препятствовавшихъ нормальному движенію этихъ дѣлъ, то книги, реестры и нужные документы нерѣдко оказывались утерянными, а архивы въ такомъ безпорядкѣ, что въ нихъ было рѣшительно невозможно что-либо найти. Медленное движеніе влекло за собой необычайное накопленіе дѣлъ, о чемъ и доносили неоднократно губернскіе прокуроры и другія должностныя лица. По такимъ донесеніямъ, напримѣръ, въ 1817 году въ губернскихъ правленіяхъ было нерѣшенныхъ дѣлъ: въ Курскомъ—15.434, Орловскомъ—13.535, Рязанскомъ—11.442, Полтавскомъ—10.378, Тамбовскомъ—9.770 и т. д. Среди этихъ залежавшихся дѣлъ занимали одно изъ виднѣйшихъ мѣстъ дѣла о безспорныхъ взысканіяхъ, о назначеніи торговъ на имѣнія и вообще касающіяся значительныхъ имущественныхъ интересовъ частныхъ лицъ, т. е. такія, по которымъ въ особенности давались взятки.

До Сената доходили многочисленныя свѣдѣнія, что его указы исполняются крайне медленно; губернскія присутственныя мѣста и прежде всего губернскія правленія съ этимъ дѣломъ обыкновенно не торопились. Въ каждой губерніи десятки, а иногда и сотни такихъ указовъ ждали исполненія по $1^1/_2$—2 года; нѣкоторые залеживались по 4—5 лѣтъ, а бывали и такіе, которые не исполнялись по 10 лѣтъ, и все это несмотря на многократныя подтвержденія отъ экзекуторскихъ дѣлъ и на повторительные указы самого Сената. Любопытно, что и здѣсь на первомъ планѣ стоятъ указы по дѣламъ, существенно затрагивающимъ имущественные интересы частныхъ лицъ [1]).

Но до Сената доходили и такіе случаи медленности, когда дѣло не лежало въ какомъ-либо одномъ или двухъ присутственныхъ мѣстахъ, а передавалось много разъ изъ одного учрежденія въ другое, никакъ не попадая на установленный для него закономъ путь, и только Сенатъ давалъ уже ему надлежащее направленіе. Въ Сенатскомъ архивѣ хранится немало любопытныхъ въ этомъ отношеніи опредѣленій. Для примѣра можно привести одно изъ нихъ: по рапорту Смоленскаго губернскаго правленія о взысканіи съ имѣнія Стефановскаго за передержательство крестьянской дѣвки Архангельской пожилыхъ и заработанныхъ денегъ: „Смоленская удѣльная контора отнеслась въ Бѣльскій уѣздный судъ о взысканіи съ надворнаго совѣтника Стефановскаго пожилыхъ и заработныхъ денегъ за передержательство имъ безъ письменнаго вида удѣльной крестьянской дѣвки Анастасьи Архангельской“. На основаніи собранныхъ свѣдѣній, „уѣздный судъ заключилъ, чтобы Архангельскую отослать посредствомъ земской полиціи въ удѣльную контору. Впослѣдствіи же, при требованіи Бѣльскимъ земскимъ судомъ по настоянію удѣльной конторы съ имѣнія Стефановскаго пожилыхъ и заработныхъ денегъ за передержательство Архангельской, прапорщица Стефановская просила избавить ее отъ платежа такихъ денегъ или по крайней мѣрѣ опредѣлить, за сколько лѣтъ ей слѣдуетъ платить оныя. Бѣльскій же уѣздный судъ, не видя изъ дѣла, какое количество денегъ слѣдуетъ взыскать съ Стефановскаго за передержательство означенной дѣвки, вхо-

[1]) См. напримѣръ М. А. М. Ю., дѣла Сената XIX вѣка. Вязка 62, дѣла №№ 1 и 24 и много другихъ.

дилъ съ представленіемъ въ Смоленскую удѣльную контору, но контора отвѣтила, что уѣздный судъ самъ обязанъ сдѣлать по дѣлу сему окончательное заключеніе; слѣдуетъ ли или не слѣдуетъ произвести взысканіе съ Стефановскаго, и что, при просмотрѣ таковою рѣшенія, на обязанности конторы будетъ лежать только распоряженіе, довольствоваться ли онымъ, или перенести дѣло въ высшее мѣсто. Получивъ такой отзывъ, уѣздный судъ представилъ сіе дѣло на разсмотрѣніе Смоленскаго губернскаго правленія, которое, имѣя въ виду, что удѣльная контора ищетъ съ наслѣдниковъ Стефановскаго пожилыхъ и заработныхъ денегъ за проживаніе исключенной изъ духовнаго званія дѣвки Архангельской, и принявъ во вниманіе, что подобнаго рода дѣла подлежатъ разсмотрѣнію и рѣшенію судебныхъ мѣстъ, возвратило означенное дѣло въ уѣздный судъ. По разсмотрѣніи этого дѣла уѣздный судъ между прочимъ опредѣлилъ: такъ какъ изъ произведеннаго дознанія видно, что дѣвка Архангельская проживала у Стефановскаго не завѣдомо бѣглой, то онъ, Стефановскій, опредѣленному въ законѣ взысканію пожилыхъ денегъ не подлежитъ. Впослѣдствіи Смоленская палата государственныхъ имуществъ, въ вѣдѣніе коей поступили дѣла бывшей тамъ удѣльной конторы, истребовавъ изъ уѣзднаго суда это дѣло и замѣтивъ, что оно не было представлено уѣзднымъ судомъ на обревизованіе подлежащаго второй степени суда, возвратила оное съ предписаніемъ суду немедленно представить это дѣло на ревизію во 2-ю степень суда. Вслѣдствіе сего оно и было представлено въ Смоленскую уголовную палату; но палата, по соображеніи, нашла это дѣло подлежащимъ гражданскому производству и возвратила обратно въ уѣздный судъ. Наконецъ означенное дѣло поступило на ревизію въ гражданскую палату, которая, сообразивъ оное, нашла, что уѣздный судъ производилъ его и рѣшилъ вопреки 706 ст. XIV т. Уст. о бѣгл. (изд. 1842 г.), по силѣ которой дѣла по передержательству бѣглыхъ у лицъ, не подлежащихъ тѣлесному наказанію, подлежатъ производству губернскаго правленія, и потому закончила: уничтоживъ означенное рѣшеніе уѣзднаго суда, дѣло сіе, на основаніи приведеннаго закона, препроводить на разсмотрѣніе и опредѣленіе въ Смоленское губернское правленіе. Разсмотрѣвъ сіи обстоятельства и принимая въ соображеніе, что, по точному

смыслу ст. 706 XIV т. Уст. о бѣгл., 1659 ст. т. XV Св. зак. и 31 пар. 3 пунк. прил. къ 648 ст. II т. Учр. губ., дѣла о передержательствѣ бѣглыхъ лицами, не подвергающимися тѣлесному наказанію, подлежатъ разсмотрѣнію и рѣшенію губернскихъ правленій, Сенатъ опредѣляетъ: предписать Смоленскому губернскому правленію, чтобы постановило по настоящему дѣлу новое заключеніе о помѣщикѣ Стефановскомъ, не стѣсняясь прежнимъ, и въ дальнѣйшемъ ходѣ дѣла поступило на точномъ основаніи законовъ" [1]).

Не мало свѣдѣній доходило до Сената и о всевозможныхъ злоупотребленіяхъ по мѣстнымъ учрежденіямъ, гдѣ, по словамъ одного изъ современниковъ, „кто могъ, тотъ грабилъ, кто не смѣлъ, тотъ кралъ".

IV. Послѣдствія надзора.

Послѣдствія надзора Сената за мѣстными учрежденіями могутъ быть сведены къ слѣдующимъ группамъ:

I. Подтвержденіе и разъясненіе законовъ.

II. Пополненіе ихъ.

III. Отмѣна распоряженій и постановленій.

IV. Наложеніе дисциплинарныхъ взысканій и мѣры къ возмѣщенію убытковъ.

V. Возбужденіе уголовнаго преслѣдованія.

VI. Одобреніе Сенатомъ дѣйствій мѣстныхъ властей.

I. Въ первой половинѣ XIX вѣка подтвержденія о точномъ соблюденіи мѣстными учрежденіями того или иного закона были обычнымъ актомъ дѣятельности Сената, причемъ они слѣдовали по представленіямъ министровъ или самихъ мѣстныхъ учрежденій и должностныхъ лицъ [2]).

Больше всего состоялось такихъ подтвержденій по вопросамъ государственной службы и по поводу взаимныхъ отноше-

[1]) Арх. Сен., дѣло 1 деп., 1848 г., № 144.

[2]) Эти подтвержденія обращались ко всѣмъ мѣстнымъ учрежденіямъ или къ присутственнымъ мѣстамъ одной какой-либо категоріи (напримѣръ губернскимъ правленіямъ) или къ отдѣльному какому-либо учрежденію.

ній разныхъ присутственныхъ мѣстъ и должностныхъ лицъ. Такъ, напримѣръ, Сенатъ подтверждалъ о выдачѣ половиннаго жалованья чиновникамъ, состоящимъ подъ судомъ, объ обязанности губернаторовъ лично присутствовать въ губернскихъ правленіяхъ и рекрутскихъ присутствіяхъ, о томъ, чтобы безъ вѣдома и согласія управляющихъ губерніями никто изъ губернскихъ чиновниковъ въ отпускъ не уѣзжалъ, о некомандированіи дворянскихъ засѣдателей палатъ къ присутствованію въ приказѣ общественнаго призрѣнія, о томъ, чтобы названные засѣдатели командировались на слѣдствія лишь въ чрезвычайныхъ случаяхъ, о принятіи губернскими правленіями въ „законное уваженіе“ представленій губернскихъ прокуроровъ, о безпорядкахъ, упущеніяхъ и злоупотребленіяхъ [1]) и пр.

Затѣмъ не мало подтвержденій состоялось о соблюденіи законовъ, регулирующихъ отправленіе уголовнаго правосудія, какъ-то: о внесеніи рѣшеній уголовныхъ палатъ на утвержденіе губернаторовъ, о представленіи въ Сенатъ уголовныхъ дѣлъ съ формулярными о службѣ подсудимыхъ списками и надлежащими справками, о порядкѣ направленія рѣшеній совѣстныхъ судовъ, въ случаѣ несогласія съ ними начальниковъ губерній [2]). Равнымъ образомъ состоялось значительное количество указовъ Сената, подтверждающихъ къ точному исполненію законы, которыми опредѣлялись предметы вѣдомства и порядокъ производства дѣлъ въ губернскихъ правленіяхъ, палатахъ и другихъ мѣстныхъ учрежденіяхъ [3]).

По отношенію къ многимъ законамъ нельзя было ограничиться лишь „подтвержденіемъ“ точнаго смысла, а приходилось таковой „разъяснять“, такъ какъ сами по себѣ они были далеко неясны. Такое положеніе вещей проистекало какъ отъ несовершенства законодательной техники, такъ и отъ отсутствія до 1832 г. кодификаціи нашего дѣйствующаго права. Мѣстнымъ учрежденіямъ въ началѣ XIX вѣка приходилось имѣть дѣло съ разрозненными, часто противорѣчившими другъ другу законами и распоряженіями, во множествѣ которыхъ нерѣдко невозможно было разобраться и найти необходимое. Затѣмъ, съ из-

[1]) П. С. З., № 21215; 1806 г., № 22258; 2 П. С. З., № 1342; 1828 г., № 2262; Арх. Сен., дѣло I деп., 1836 г., № 4319 и мн. др.

[2]) П. С. З., 1808 г., № 23410; 2 П. С. З., 1827 г., № 865.

[3]) П. С. З., 1810 г., № 24233; 2 П. С. З., т. I, № 637 и 673.

даніемъ Свода законовъ ознакомленіе съ дѣйствующимъ правомъ стало для присутственныхъ мѣстъ и должностныхъ лицъ доступнѣе, но потребность въ сенатскихъ разъясненіяхъ отъ этого не уменьшилась, такъ какъ и кодифицированные законы часто страдали неясностью и противорѣчіями. Въ виду сказаннаго, губернскія учрежденія сами обращались неоднократно къ Сенату за разъясненіями возникавшихъ у нихъ сомнѣній.

Для правильнаго хода административной и судебной дѣятельности наибольшее значеніе имѣютъ нормы, опредѣляющія предметы вѣдомства учрежденій и предѣлы ихъ власти. Тѣ и другія, какъ по формѣ, такъ и по существу, были весьма далеки отъ совершенства и поэтому вызывали неоднократныя разъясненія Сената, въ которыхъ онъ обнаруживалъ иногда пониманіе не только буквы, но и духа закона, гуманность міровоззрѣнія и основательное знакомство съ характеромъ дѣятельности мѣстныхъ учрежденій. Для образца можно привести разъясненіе о томъ, что дѣла объ оскорбленіи родителей дѣтьми подлежатъ совѣстному суду независимо отъ пола, возраста и состоянія послѣднихъ,—Сенатъ не ограничился здѣсь ссылкой на Высочайшія повелѣнія по дѣламъ однороднымъ, съ даннымъ дѣломъ и толкованіемъ буквы закона, но основался также на общихъ соображеніяхъ о томъ, что совѣстный судъ по смыслу закона „подаетъ руку помощи“ тѣмъ, которые страждутъ иногда „лишь по несчастному, какому ни есть приключенію..... Ввѣренъ оному суду совѣстный разборъ и осторожное и милосердное окончаніе дѣлъ, и предоставлено сему суду единственно право примирять спорящихся. Тутъ, а не въ другомъ судебномъ мѣстѣ оскорбленные родители могутъ, изъявляя снисходительность, прощать раскаивающихся дѣтей, а дѣти по прошествіи первыхъ порывовъ разгоряченнаго ума, впавшія иногда въ преступленіе отъ дурныхъ примѣровъ въ обществѣ и подобныхъ тому обстоятельствъ, но не совсѣмъ еще повредившіяся въ нравственности, восчувствуя гнусность своего преступленія и раскаявшись въ томъ, въ состояніи будутъ просить у оскорбленныхъ родителей прощеніе, а тѣмъ самымъ обѣ стороны пріобрѣтутъ прежнія семейныя связи и согласіе, и останутся дѣти благонамѣренными гражданами, которые, напротивъ того, по приговорамъ обыкновенныхъ судебныхъ мѣстъ, долженствующихъ основанными быть на самой строгости законовъ, могли-бы иногда политически

умереть". Самъ Сенатъ отлично, повидимому, сознаетъ недостатки формальнаго суда, а потому и склоненъ къ расширительному толкованію законовъ о предметахъ вѣдомства совѣстнаго суда [1]).

Неодинаковое пониманіе мѣстными учрежденіями законовъ, опредѣляющихъ предметы ихъ вѣдомства и предѣлы власти и стремленіе болѣе вліятельныхъ мѣстъ и лицъ вторгнуться въ сферу дѣятельности менѣе вліятельныхъ, хотя-бы юридически и поставленныхъ въ равное имъ положеніе, приводило къ столкновеніямъ между различными органами власти, которыя Сенату приходилось устранять своими разъясненіями. Едва-ли не чаще всего этого рода разъясненія вызывались попытками губернаторовъ и губернскихъ правленій выйти изъ отведенныхъ имъ закономъ границъ и стать полными распорядителями дѣйствій палатъ, въ особенности уголовной и гражданской [2]), которыя не всегда склонны были безропотно преклоняться предъ губернскимъ начальствомъ. Сенатъ въ такихъ случаяхъ разъяснялъ губернатору и губернскому правленію предѣлы ихъ полномочій, сущность отношеній къ другимъ губернскимъ учрежденіямъ, а равно порядокъ и формы сношеній; палатамъ же въ разныхъ выраженіяхъ предписывалось обыкновенно одно и то же, чтобы онѣ точнымъ и неукоснительнымъ удовлетвореніемъ поступающихъ къ нимъ законныхъ требованій отклоняли поводы „къ перепискѣ неприличной и свидѣтельствующей противныя пользамъ службы щекотливость и личность". Иногда обѣимъ сторонамъ давалось наставленіе, что „неприличность въ перепискѣ .... не токмо отвлекаетъ ихъ отъ другихъ занятій и обременяетъ высшее начальство разрѣшеніемъ происходящихъ между ними несогласій, но служитъ даже ко вреду самой службы" [3]),—и объявлялся выговоръ или замѣчаніе.

Кромѣ вышеупомянутыхъ предметовъ, разъясненія касались государственной службы, порядка производства дѣлъ въ губернскихъ и уѣздныхъ учрежденіяхъ, передвиженія населенія (паспорта) и многихъ другихъ вопросовъ, перечисленіе которыхъ врядъ ли представляетъ особый интересъ при изученіи исторіи Сената.

[1]) 2 П. С. З., № 568.

[2]) П. С. З., №№ 26936, 27563, 29292; 2 П. С. З., 1827 г., № 1285; Арх. Сен., дѣло Общ. собр. Сената, 1815 г., № 2; опр. I департ., 1836 г., № 6902 и др.

[3]) Арх. Сен., опред. I деп., 1836 г., № 6047.

II. Сенатъ обязанъ былъ основывать свои опредѣленія „вездѣ и во всѣхъ дѣлахъ на изданныхъ законахъ, уставахъ и предписанныхъ правилахъ, не перемѣняя въ оныхъ безъ доклада Его Императорскому Величеству ни единой буквы", онъ не имѣлъ права приступать къ рѣшенію такихъ дѣлъ, на которыя не окажется точнаго закона, но „о всякомъ случаѣ (казусѣ), требующемъ изданія новыхъ или пополненія, либо перемѣны существующихъ узаконеній, составляетъ всеподданнѣйшій докладъ", который чрезъ министра юстиціи и направляется на Высочайшее усмотрѣніе [1]). Болѣе категорично, кажется, невозможно воспретить правообразовательную дѣятельность Сената, но жизнь оказалась сильнѣе писаннаго права, и Сенатъ въ своихъ указахъ не ограничивался подтвержденіями и разъясненіями, а неоднократно допускалъ и пополненіе законовъ. Врядъ ли въ этомъ можно видѣть опредѣленную политику Сената, сознательное стремленіе его къ совершенствованію системы дѣйствующаго права путемъ свободнаго и широкаго его толкованія. Объясняется такое явленіе, повидимому, гораздо проще. До Сената доходило столь большое количество дѣлъ, для разрѣшенія которыхъ не имѣлось подходящаго закона, что фактически не представлялось возможнымъ по каждому изъ нихъ составлять всеподданнѣйшій докладъ и ожидать Высочайшаго разрѣшенія. Менѣе значительныя, лишенныя политическаго характера дѣла, Сенатъ рѣшалъ самъ, при полномъ согласіи на то правительства. Такъ, въ 1830 году состоялся указъ Сената объ отсылкѣ денегъ, вырученныхъ отъ продажи „воровскихъ" и найденныхъ вещей, въ приказъ общественнаго призрѣнія. Въ этомъ указѣ Сенатъ прямо говоритъ, что, „не находя въ законахъ постановленія о томъ, куда воровскія и найденныя вещи должны поступать", онъ разрѣшаетъ возникшій вопросъ, „принимая за основаніе распоряженія корабельнаго устава, относительно выкинутыхъ моремъ вещей" [2]). Законъ предоставлялъ общинамъ казенныхъ поселянъ право сдавать распутныхъ членовъ въ рекруты; сенатскимъ указомъ это право было распространено на мѣщанскія общества, причемъ установленъ и порядокъ утвержденія и исполненія составленныхъ по этому поводу приговоровъ. При

[1]) Ст. 226 и 459 Учр. Сен., т. I, Св. зак., 1832 г.; ст. 227 Учр. Сен., т. I, Св. зак., 1842 и 1857 г.

[2]) 2 П. С. З., 1830 г., № 3495.

передачѣ строительныхъ экспедицій изъ казенныхъ палатъ въ губернскія правленія забыли точно опредѣлить отношенія чиновъ названныхъ экспедицій къ учрежденіямъ, въ составъ которыхъ они должны были войти. Этотъ пробѣлъ былъ восполненъ сенатскимъ указомъ, которымъ повелѣно асессорамъ строительныхъ экспедицій присутствовать въ губернскихъ правленіяхъ на тѣхъ-же основаніяхъ, какъ они присутствовали въ казенныхъ палатахъ [1]). Высочайше утвержденнымъ мнѣніемъ Государственнаго Совѣта (1827 г.) было запрещено принимать крѣпостныхъ крестьянъ магометанскаго вѣроисповѣданія въ залогъ по подрядамъ,—Сенатъ распространилъ это запрещеніе и на залогъ по ссудамъ [2]). Въ законѣ не было указаній на то, какія печати должны употреблять губернскіе прокуроры и стряпчіе; въ дѣйствительности же въ этомъ отношеніи было полное разнообразіе; поэтому сенатскимъ указомъ 1833 года опредѣлено, что прокуроры должны пользоваться печатью губернскаго правленія; а уѣздные стряпчіе—печатью земскаго суда [3]). Приведенныхъ примѣровъ вполнѣ достаточно, чтобы показать все разнообразіе, а равно значеніе и характеръ тѣхъ дѣлъ, на которыя не было точнаго и яснаго закона, но которыя, тѣмъ не менѣе, разрѣшались самимъ Сенатомъ.

III. Отмѣна распоряженій и постановленій принадлежитъ къ числу важнѣйшихъ и наиболѣе полезныхъ, для обезпеченія законности въ управленіи, послѣдствій надзора,—она имѣетъ одинаковое значеніе, какъ для охраненія силы закона, такъ и для защиты интересовъ и правъ частныхъ лицъ. Нарушенный правопорядокъ вполнѣ возстановляется отмѣной неправильнаго распоряженія, и въ то же время авторитетъ власти учрежденій и должностныхъ лицъ не умаляется въ такой мѣрѣ, какъ при наложеніи на нихъ дисциплинарныхъ взысканій и возбужденіи противъ нихъ уголовнаго преслѣдованія. Указанныя свойства „отмѣны“ обезпечили широкое ея распространеніе въ послѣднее время, но не такъ обстояло дѣло въ первой половинѣ XIX вѣка, когда идея отдѣленія надзора отъ управленія была достояніемъ лишь немногихъ умовъ, и органы надзора считали своей обязанностью не столько отмѣнять неправильныя распо-

[1]) П. С. З., № 22426.
[2]) 2 П. С. З., 1833 г., № 5914.
[3]) 2 П. С. З., 1833 г., № 6474.

ряженія, сколько ихъ исправлять. Въ сенатской практикѣ того времени больше всего наблюдается случаевъ отмѣны распоряженій губернскихъ присутственныхъ мѣстъ о наложеніи дисциплинарныхъ взысканій. Названныя учрежденія были очень придирчивы къ мелкимъ должностнымъ лицамъ, и Сенату приходилось не разъ, во имя справедливости, защищать этихъ послѣднихъ, отмѣняя состоявшіяся о нихъ постановленія [1]).

IV. Къ дисциплинарнымъ взысканіямъ, которыя налагалъ Сенатъ на мѣстныя учрежденія и должностныхъ лицъ, относятся: а) денежные штрафы, б) замѣчанія и выговоры, в) опубликованіе печатными указами и г) добавочныя занятія. Денежные штрафы въ первыя десятилѣтія XIX вѣка были едва-ли не самыми распространенными дисциплинарными взысканіями, какъ по закону, который назначалъ ихъ за многіе проступки и упущенія, такъ и въ дѣйствительности. Сенатъ широко и весьма охотно пользовался предоставленнымъ ему въ этомъ отношеніи правомъ и очень часто налагалъ на губернскія правленія, палаты, рекрутскія присутствія и другія учрежденія штрафы въ сотни, а иногда и въ тысячи рублей. Самымъ обычнымъ поводомъ для наложенія этого рода взысканія было медленное и неправильное движеніе дѣлъ о долгахъ частныхъ лицъ, о назначеніи торговъ на продажу имущества и тому подобныхъ, по которымъ губернскіе и уѣздные чиновники изъ корыстныхъ цѣлей допускали наибольшее количество злоупотребленій [2]).

Въ 1831 году была положена преграда широкому назначенію денежныхъ штрафовъ, изданіемъ закона, который отмѣнялъ въ цѣломъ рядѣ случаевъ денежныя взысканія, замѣняя ихъ другими наказаніями, по преимуществу выговорами и замѣчаніями. Къ денежнымъ штрафамъ надо отнести и посылку насчетъ виновныхъ курьеровъ, по поводу которыхъ законъ говоритъ: „Если губернскія правленія не отвѣчаютъ долго Правительствующему Сенату на его указы, то онъ можетъ съ требованіемъ отвѣтовъ и объясненій послать къ нимъ на счетъ присутствующихъ въ нихъ нарочнаго курьера“ [3]). И дѣйствительно, такіе курьеры нерѣдко посылались. Власть Сената по объявленію замѣчаній и выговоровъ гу-

[1]) Арх. Сен., дѣла I деп., 1848 г., №№ 83, 182, 238 и др.

[2]) П. С. З., № 27711; 2 П. С. З., 1830 г., № 4198-а. Арх. Сен., дѣло Общ. собр., 1814 г., № 24.

[3]) Прим. 4 къ ст. 230 Учр. Пр. Сен., т. I, Св. зак., 1857 г.

бернскимъ присутственнымъ мѣстамъ и должностнымъ лицамъ опредѣляется Сводомъ законовъ 1832 года слѣдующимъ образомъ: „Когда Сенатъ усмотритъ несоблюденіе законнаго порядка или иное упущеніе, не сопряженное съ обстоятельствами особенной важности и неумышленное, то поставляетъ имъ оное на видъ или же опредѣляетъ сдѣлать имъ отъ своего имени замѣчаніе, безъ внесенія въ послужные списки и безъ опубликованія. Когда губернское начальство обличено будетъ въ умышленномъ или неоднократномъ нарушеніи законнаго порядка и злоупотребленіи ввѣренной ему власти, или когда по важности дѣла Сенатъ признаетъ нужнымъ сдѣлать ему выговоръ болѣе или менѣе строгій, то испрашиваетъ на сіе Высочайшее соизволеніе"... Это ограниченіе власти Сената по объявленію губернаторамъ и губернскимъ правленіямъ выговоровъ, послѣдовавшее въ 1817 году, вызвано было, по словамъ Императора Александра I, во-первыхъ тѣмъ, „что безвинно иногда дѣлаются выговоры и взысканія съ губернаторовъ по намѣреніямъ и видамъ канцеляріи", а во-вторыхъ, „чтобы поддержать достоинство начальниковъ губерній [1])". Понятно, что ни министръ юстиціи, ни Сенатъ не могли быть довольны установленіемъ такого порядка [2]) и не имѣли основанія заботиться о его соблюденіи. Но Императоръ Николай I, такъ же какъ и его предшественникъ, стремился къ поддержанію значенія и достоинства начальниковъ губерній и поэтому въ 1827 году собственноручной резолюціей на журналѣ Комитета Министровъ опредѣлилъ: „впредь Сенату никакихъ выговоровъ губернаторамъ не объявлять, иначе, какъ предоставя на Мое разрѣшеніе [3])". Но это ограниченіе власти Сената не избавило губернаторовъ и губернскія правленія отъ частыхъ выговоровъ, такъ какъ Комитетъ Министровъ и Императоръ Николай I были къ нимъ довольно строги, и если иногда отказывали Сенату въ разрѣшеніи на объявленіе какому-нибудь губернатору выговора, зато нерѣдко объявляли таковой по собственной иниціативѣ.

Опубликованіе печатными указами провинившихся присутственныхъ мѣстъ и должностныхъ лицъ, производившееся на основаніи указовъ, изданныхъ еще въ XVIII вѣкѣ, представляетъ

[1]) Сборн. ист. мат. извл. изъ арх. Собств. Е. И. В. канц., т. V, стр. 215—216.
[2]) Ibid.
[3]) 2 П. С. З., 1827 г., № 1656.

изъ себя крайне любопытный способъ обращенія къ общественному мнѣнію, хотя и не всей страны, а лишь провинціальнаго чиновничества, такъ какъ помянутые указы разсылались по губернскимъ учрежденіямъ, а не обнародывались во всеобщее свѣдѣніе. Въ царствованіе Александра I Сенатъ очень часто опубликовывалъ губернскія мѣста, въ особенности палаты гражданскаго и уголовнаго суда, „за неправыя" рѣшенія, за неправильное присужденіе къ тѣлесному наказанію, за „превратное толкованіе законовъ", за неточное и медленное исполненіе указовъ Сената, за чрезмѣрную мягкость при назначеніи наказаній, за преступленія должности и пр. [1]). Такого же направленія продолжалъ держаться Сенатъ и въ первые годы царствованія Императора Николая I [2]), покуда не былъ изданъ новый по этому предмету законъ. Въ 1831 году въ Комитетѣ Министровъ были разсмотрѣны представленія министровъ юстиціи и финансовъ о неудобствахъ частаго опубликованія губернскихъ начальствъ. Комитетъ призналъ правильными сужденія министровъ, и согласно его „положенію" былъ данъ указъ Правительствующему Сенату 11 іюля 1831 года (составившій впослѣдствіи 462 ст. Учр. Сената въ Сводѣ законовъ 1832 года), которымъ установлены новыя правила для опубликованія мѣстныхъ учрежденій. Во-первыхъ, опубликованіе соединялось съ выговоромъ, или, иначе говоря, провинившемуся объявлялся выговоръ, который и опубликовывался печатными указами [3]); во-вторыхъ, на опубликованіе губернаторовъ и губернскихъ правленій Сенатъ долженъ былъ испрашивать Высочайшее соизволеніе и лишь въ отношеніи остальныхъ мѣстъ и лицъ „самъ могъ рѣшать опубликованіе".

Замѣтивъ въ какомъ-нибудь присутственномъ мѣстѣ большое накопленіе дѣлъ, Сенатъ нерѣдко назначалъ усиленныя занятія,— предписывалъ засѣдать и разбирать дѣла въ такіе часы, когда обыкновенно занятій не производилось. Иногда къ этой мѣрѣ прибѣгали и ревизовавшіе губерніи сенаторы, но освобожденіе отъ помянутыхъ занятій въ томъ и въ другомъ случаѣ производилось Сенатомъ по собственному усмотрѣнію или по представленію мѣстныхъ властей.

[1]) П. С. З., 1812 г., № 25088; 1818 г., №№ 27267, 27378; 1820 г., № 28395; 1824 г., №№ 29804, 30006; 1825 г., №№ 30312, 30422, 30529, 30582, 30599. и др.

[2]) 2 П. С. З., 1826 г., №№ 377, 500, 506.

[3]) См. 233, общ. учр. губ. упр., т. II, Св. зак., 1832 г.

Для охраны интересовъ казны и частныхъ лицъ, а равно для обезпеченія законности въ управленіи, имѣетъ весьма серьезное значеніе порядокъ возмѣщенія убытковъ, послѣдовавшихъ отъ неправильныхъ дѣйствій должностныхъ лицъ. Вышеупомянутый указъ 1831 года, говоря о губернаторахъ и губернскихъ присутственныхъ мѣстахъ, давалъ въ этомъ отношеніи совершенно категорическое постановленіе, въ сущности своей представлявшее подтвержденіе стараго порядка: „когда по обстоятельствамъ дѣла откроется, что какое либо губернское учрежденіе подлежитъ законному взысканію къ удовлетворенію казны или частныхъ лицъ, понесшихъ убытки отъ неправильныхъ его дѣйствій, то Правительствующій Сенатъ на опредѣленіе такого взысканія обязанъ по-прежнему испрашивать Высочайшее соизволеніе и потомъ налагать оное на виновныхъ, однако же безъ опубликованія и безъ внесенія того въ послужные списки".

V. Но нерѣдко до Сената доходили свѣдѣнія о такихъ неправильныхъ дѣйствіяхъ и злоупотребленіяхъ мѣстныхъ учрежденій, за которыя нельзя было уже ограничиться наложеніемъ дисциплинарныхъ взысканій, а приходилось возбуждать уголовное преслѣдованіе. Дѣла этого рода причиняли не мало непріятностей Сенату, такъ какъ назначеніе имъ формальнаго слѣдствія или преданіе суду неоднократно встрѣчали неодобреніе правительства, а требованіе объясненій, справокъ и необходимыхъ для привлеченія къ уголовной отвѣтственности дополнительныхъ свѣдѣній принималось часто за уловку къ промедленію дѣла. Неоднократно случалось, что доклады Сената о преданіи суду не получали необходимаго Высочайшаго утвержденія, и губернскіе чиновники, противъ которыхъ слѣдовало бы возбудить уголовное преслѣдованіе, отдѣлывались легкими дисциплинарными взысканіями.

VI. Чтобы покончить съ послѣдствіями надзора Сената за мѣстными учрежденіями, надо упомянуть еще объ одобреніяхъ и „похвалѣ", которыя объявлялъ имъ иногда Сенатъ за успѣшный ходъ дѣлъ и отсутствіе безпорядковъ и злоупотребленій [1]).

---

[1]) См. напримѣръ Арх. Сен., дѣло I деп., 1807 г., № 640.

V. Слабость и малая успѣшность надзора.

Знакомство съ положеніемъ присутственныхъ мѣстъ и должностныхъ лицъ, за которыми Сенатъ осуществлялъ надзоръ, съ предѣлами его власти и степенью самостоятельности дѣйствій, а равно со средствами и послѣдствіями надзора, приводитъ къ одному непремѣнному заключенію—надзоръ Сената за мѣстными учрежденіями не могъ быть силенъ и успѣшенъ. Такъ оно и было на самомъ дѣлѣ. Лица, стоявшія въ первой половинѣ XIX вѣка близко къ государственнымъ дѣламъ, почти единогласно свидѣтельствуютъ о слабости и малой успѣшности сенатскаго надзора и въ этомъ фактѣ видятъ одну изъ причинъ полнаго разстройства мѣстнаго управленія. Предсѣдатель Государственнаго Совѣта, князь Салтыковъ, въ своемъ письмѣ къ Императору Александру I, съ грустью замѣчаетъ, что „Правительственный Сенатъ, имѣя единый въ государственномъ учрежденіи обязанность наблюдать за точнымъ исполненіемъ повелѣній правительства, соблюдая одно токмо имя правительственнаго сословія, преимущественно занятъ ревизіей судныхъ дѣлъ“ [1]). По словамъ сенатора Сумарокова, „Сенатъ лишился своего достоинства, данныя ему привилегіи обычаями измѣнились, а чрезъ это послушаніе отъ судилищъ пресѣклось. Не внемлютъ уже учащаемымъ отъ него предписаніямъ... Начальники удерживаютъ указы, не исполняютъ оныхъ. Нѣтъ имъ наказанія; однимъ словомъ, Сенатъ, сей надежный руководитель въ государствѣ, сдѣлался какою-то непонятной инстанціей. Соблюдаются только формы, очищаются рапорты, номера безпрестанно умножаются, а по губерніямъ совершенный хаосъ“ [2]). По словамъ сенатора Ключарева: „...Народъ страждетъ отъ грабительствъ земскихъ исправниковъ, наживающихъ вскорѣ значащія имѣнія. Лихоимство сихъ піявицъ покровительствуется совѣтниками губернскихъ правленій, секретарями губернаторскими и губернаторами, оброчивающими хищниковъ и имъ во всемъ потворствую-

[1]) Арх. Собств. Его Велич. канцел., дѣло № 1035.
[2]) Щегловъ, Государственный Совѣтъ, стр. 902—903.

щими. Иногда отсылаются нѣкоторые въ уголовныя палаты, оставаясь неотрѣшенными отъ должности, но къ суду по нѣскольку лѣтъ не являются, платя большую подать, и всѣ напоминанія о высылкѣ ихъ остаются тщетными“ [1]). „Невозможно видѣть безъ крайняго прискорбія“, пишетъ помянутый выше князь Салтыковъ, „множества злоупотребленій по губерніямъ, открытыхъ посыланными въ оныя сенаторами“, и въ другомъ мѣстѣ повторяетъ о „невѣроятныхъ“ злоупотребленіяхъ и „лихоимствѣ въ высокой степени“, обнаруженныхъ въ нѣкоторыхъ губерніяхъ. Подобнаго рода отзывы, которыхъ можно бы было привести еще не малое количество, съ полной очевидностью свидѣтельствуютъ о слабой и малой успѣшности надзора Сената за мѣстными учрежденіями. Къ этому же выводу приводитъ и изученіе сенатскаго дѣлопроизводства. Не только губернскія, но даже и уѣздныя учрежденія не боялись Сената и крайне медленно и небрежно исполняли его указы, несмотря на многочисленныя подтвержденія какъ отъ „экзекуторскихъ дѣлъ“, такъ и отъ самого Сената; тѣ и другія, въ сущности говоря, мало приносили пользы и не столько содѣйствовали скорѣйшему исполненію указовъ Сената, сколько обременяли напрасной перепиской его канцелярію. Посылались такія подтвержденія въ огромномъ количествѣ. Такъ, отъ „экзекуторскихъ дѣлъ“ 2-го отдѣленія VI департамента Сената послано подтвержденій (въ виду неисполненія указовъ Сената въ законный срокъ) въ 1849 г.—7.752; въ 1850 г.—7.435; въ 1851 г.—6.182; по VII департаменту такихъ подтвержденій было за 1849 г.—6.924; за 1850 г.—6.638; за 1851 г.—6.185. Подтвердительныхъ указовъ Сената было меньше, чѣмъ экзекуторскихъ подтвержденій, но все же каждый департаментъ, а иногда и отдѣленіе, ежегодно давали ихъ по тысячѣ и больше. Напримѣръ, по вышеназванному 2-му отдѣленію VI департамента состоялось такихъ указовъ за 1849 г.—1.324, за 1851 г.—1.465 и т. под. [2]). Сенатъ оказывался безсильнымъ заставить мѣстныя власти всегда его слушаться. Неисполненныхъ указовъ было много тысячъ [3]), несмотря на то, что и Государи иногда обращали на это вниманіе и приказывали на виновныхъ въ промедленіи налагать взысканія. Когда же Сенатъ требовалъ объясненій о причи-

[1]) Арх. Собств. Его Велич. канцел., № 1931.

[2]) Арх. Сен., дѣло М. Ю., 1852 г., № 3311.

[3]) Въ 1852 г. по VII департаменту Сената такихъ указовъ 4.610.

нахъ, по которымъ остаются неисполненными его указы, то по году, по два не получалъ изъ губерній на это отвѣтовъ, и опять слѣдовали многократныя подтвержденія. Даже столичныя учрежденія, бывшія, такъ сказать, на глазахъ у Сената и обладавшія, сравнительно, лучшимъ личнымъ составомъ, и тѣ допускали крайнюю небрежность, а подчасъ и умышленное промедленіе въ исполненіи сенатскихъ указовъ. Многіе указы, особенно по такимъ дѣламъ, которыя могли служить къ удовлетворенію корыстныхъ видовъ провинціальныхъ чиновниковъ, оставались неисполненными долгіе годы, несмотря на 5—10 подтвержденій. Мало помогало дѣлу и вмѣшательство Верховной власти, если послѣдствіемъ его были лишь дисциплинарныя взысканія. Получивъ Высочайшій выговоръ или замѣчаніе, уѣздный судъ, палата или губернское правленіе находили снова достаточно отговорокъ для неисполненія сенатскаго указа; снова слѣдовали подтвержденія отъ Сената, а нерѣдко и новые Высочайшіе выговоры [1]).

Слабость надзора Сената, въ связи съ полной неудовлетворительностью надзора другихъ государственныхъ органовъ, приводили къ полному развалу мѣстнаго управленія и суда, въ которыхъ царили вопіющіе безпорядки и злоупотребленія. Небрежность, медленность, лихоимство, вымогательство, „забытые" арестанты, годами томившіеся въ тюрьмѣ, недоборъ тысячъ рекрутъ, милліоны рублей въ недоимкахъ и едва ли не чаще за богатыми, чѣмъ за бѣдными,—вотъ картина дѣятельности мѣстныхъ учрежденій. Почти каждая ревизія, каждая попытка взглянуть, хотя бы бѣгло, на ходъ офиціальной губернской и уѣздной жизни открывали все новыя и новыя злоупотребленія, ясно свидѣтельствовавшія о полномъ безсиліи Сената водворить законность въ управленіи и судѣ. Всѣ провинціальные органы, начиная съ генералъ-губернаторовъ и кончая земскими исправниками и винными приставами, постоянно колебались между превышеніемъ и бездѣйствіемъ власти и нерѣдко совершенно произвольно распоряжались свободой, честью и имуществомъ населенія, сознавая полную свою безотвѣтственность, если не навсегда, то по крайней мѣрѣ до какого либо чрезвычайнаго слу-

[1]) М. А. М. Ю. Дѣла Сен. за XIX в. Вязка 1885, дѣла №№ 11 и 16; Арх. Сен., отчетъ мин. юст. за 1849 г.

чая въ родѣ проѣзда Государя или сенаторской ревизіи. Но эти случаи бывали сравнительно рѣдко и поэтому возможность ихъ не внушала особаго страха.

Разбираясь въ причинахъ слабости и малой успѣшности надзора Сената за мѣстными учрежденіями, нельзя не замѣтить ихъ многочисленности и крайняго разнообразія, но подробный анализъ названныхъ причинъ долженъ привести къ обсужденію организаціи Сената, его отношеній къ высшимъ государственнымъ учрежденіямъ и порядка дѣлопроизводства, каковые вопросы совершенно не совпадаютъ съ изучаемымъ въ этой главѣ предметомъ—исторіей надзора Сената за мѣстными правительственными учрежденіями. Въ виду сказаннаго надлежитъ ограничиться самыми бѣглыми замѣчаніями и указать лишь на 1) неудовлетворительность личнаго состава, 2) недостатокъ средствъ надзора, 3) тяжелый и сложный порядокъ дѣлопроизводства, 4) слабость предоставленной Сенату дисциплинарной власти, 5) недостаточно вліятельное его положеніе и, наконецъ, 6) состояніе русскаго общества первой половины XIX вѣка.

Врядъ-ли нужно распространяться о томъ, въ какой мѣрѣ зависитъ успѣшный ходъ дѣлъ даннаго учрежденія отъ подготовки и нравственныхъ свойствъ личнаго его состава. Если въ нравственномъ отношеніи сенаторы первой половины XIX в. были отнюдь не ниже своего вѣка и той среды, изъ которой ихъ брали, то подготовка ихъ оставляла желать весьма многаго. Сколько нибудь основательное знакомство съ канцелярскимъ дѣлопроизводствомъ подчиненныхъ Сенату мѣстъ и лицъ встрѣчалось далеко не часто, а солидныя юридическія познанія были рѣдкостью. Если къ этому прибавить, что наиболѣе дѣльные и по возрасту и здоровью способные еще къ работѣ сенаторы командировались на ревизіи, назначались на высшія государственныя должности, или приглашались въ составъ различныхъ комиссій и комитетовъ, то станетъ понятно, что дѣятельность Сената по надзору за мѣстными учрежденіями не могла не страдать отъ недостатковъ личнаго его состава. Далеко неблагополучно было и съ личнымъ составомъ оберъ-прокурорскаго надзора и сенатской канцеляріи. Оберъ-прокуроры назначались по большей части изъ молодыхъ людей лучшихъ фамилій и не обладали въ огромномъ большинствѣ случаевъ необходимыми для

ихъ дѣятельности свѣдѣніями; по выраженію И. И. Дмитріева они были болѣе опытны „въ снисканіи полезныхъ связей, нежели въ сенатскомъ дѣлопроизводствѣ“. Въ оберъ-секретари попадали обыкновенно второстепенные канцелярскіе дѣльцы, и притомъ далеко не безупречной нравственности, которые нерѣдко изъ личныхъ видовъ задерживали и осложняли дѣла, а въ Сенатъ вносили столь обширныя (въ сотни и тысячи листовъ) и запутанныя записки, что разобраться въ нихъ сенаторамъ было



И. И. Дмитріевъ.

очень трудно, а иногда прямо таки невозможно. Много этихъ любопытныхъ памятниковъ дореформеннаго канцелярскаго искусства сохранилось до настоящаго времени; ознакомленіе съ ними представляетъ изъ себя большой трудъ и приводитъ къ одному заключенію, что оберъ-секретари съ подчиненными имъ чиновниками по всѣмъ крупнымъ дѣламъ были въ бо̀льшей степени хозяевами положенія, нежели сенаторы и оберъ-прокуроры.

Что касается недостатка средствъ надзора, сложности дѣлопроизводства и слабости предоставленной Сенату дисциплинар-

ной власти, то на этихъ причинахъ врядъ-ли представляется надобность останавливаться, во-первыхъ, потому, что значеніе ихъ совершенно ясно и очевидно и, во-вторыхъ, потому, что о нихъ отчасти уже говорилось выше.

Къ главнѣйшимъ причинамъ слабости сенатскаго надзора надо отнести недостаточную его вліятельность, малое политическое значеніе. Быть можетъ до нѣкоторой степени въ этомъ былъ виноватъ и самъ Сенатъ, не всегда обладавшій достаточнымъ гражданскимъ мужествомъ и не умѣвшій должнымъ образомъ охранять свою независимость, но конечно гораздо большая вина падаетъ въ этомъ отношеніи на правительство, которое нѣсколько свысока смотрѣло на Сенатъ и не стѣснялось отмѣнять и измѣнять сенатскія рѣшенія; иногда оно находило нужнымъ побуждать Сенатъ къ строгости и поддерживать его значеніе какъ органа надзора, но чаще держалось противоположной политики и парализовало его дѣятельность. Отрицательное отношеніе правительственной среды съ теченіемъ времени усиливалось и уваженіе къ Сенату уменьшалось, такъ что къ серединѣ сороковыхъ годовъ довольно опредѣленно сложился руководящій взглядъ на Сенатъ, какъ на собраніе престарѣлыхъ чиновниковъ средняго ранга, не успѣвшихъ несмотря на продолжительную службу выдвинуться въ первые ряды гражданской или военной бюрократіи и въ большинствѣ случаевъ мало пригодныхъ къ самостоятельной и отвѣтственной дѣятельности, для руководства которыми приставленъ министръ юстиціи со своими помощниками, оберъ-прокурорами. Понятно, такое отношеніе правительства содѣйствовало паденію авторитета Сената въ глазахъ мѣстныхъ властей и ослабляло значеніе его надзора. Но едва-ли не самой важной причиной слабости сенатскаго надзора за губернскими и уѣздными учрежденіями было неудовлетворительное положеніе того общества, среди котораго приходилось жить и дѣйствовать какъ Сенату, такъ и мѣстнымъ властямъ. По справедливому замѣчанію покойнаго историка права Ѳ. М. Дмитріева, бывшаго однимъ изъ видныхъ сенаторовъ I департамента въ концѣ XIX вѣка, „дѣятельный надзоръ за администраціей возможенъ только въ обществѣ вполнѣ самостоятельномъ при господствѣ гласности и сильнаго общественнаго мнѣнія“. Когда-же нѣтъ этихъ необходимыхъ условій, то не только при плохой или посредственной организаціи надзора, но даже и при самой со-

вершенной—не легко достигнуть „этого высшаго результата гражданской жизни“ [1]).

Б. НАДЗОРЪ ЗА САМОУПРАВЛЕНІЕМЪ.

Правами самоуправленія въ большей или меньшей степени пользовались общества дворянскія, городскія, купеческія, мѣщанскія, ремесленныя, нѣкоторыя категоріи крестьянскихъ и инородческія. Юридическое положеніе названныхъ обществъ было далеко не одинаково; въ такой-же мѣрѣ были различны и отношенія ихъ къ Сенату, какъ органу надзора. Дворянскія собранія, а въ нѣкоторыхъ случаяхъ и предводители дворянства, находились подъ непосредственнымъ наблюденіемъ Сената, тогда какъ городскія думы стояли отъ него гораздо дальше, о дѣлахъ же крестьянскихъ или инородческихъ обществъ Сенату приходилось разсуждать лишь послѣ того, какъ они пройдутъ цѣлый рядъ инстанцій. Отсюда понятно, что наиболѣе часто занимался Сенатъ вопросами, имѣющими отношеніе до дворянскихъ обществъ.

Привилегированное положеніе дворянскаго сословія заставляло многихъ стремиться всѣми способами войти въ его составъ, поэтому пріобрѣталъ особое значеніе надзоръ за правильностью внесенія фамилій въ дворянскія родословныя книги и вообще за всѣми дѣйствіями дворянскихъ обществъ по допущенію новыхъ членовъ въ свою среду. Сенату приходилось неоднократно подтверждать дворянскимъ собраніямъ о необходимости строгой провѣрки документовъ, представляемыхъ лицами, домогающимися внесенія ихъ родовъ въ названныя книги, давать разъясненія относительно доказательствъ принадлежности къ дворянскому состоянію и, вообще, постоянно наблюдать за чистотой состава дворянскихъ обществъ.

Затѣмъ Сенату приходилось постоянно наблюдать за законностью состава дворянскихъ собраній и разрѣшать возникавшіе по этому поводу вопросы; такъ, напримѣръ, его разъясненіемъ было установлено право лицъ, присужденныхъ къ мелкимъ взы-

[1]) Ѳ. М. Дмитріевъ, сочиненія, т. II, стр. 408—409.

сканіямъ (какъ выговору и денежному штрафу), участвовать въ выборахъ и быть избираемыми [1]).

Но главнѣйшей обязанностью Сената въ сферѣ надзора за дворянскимъ самоуправленіемъ было наблюденіе за правильностью выборовъ на различныя должности, производившихся дворянскими собраніями. Это заключеніе является прямымъ выводомъ изъ Учрежденія Правительствующаго Сената, въ которомъ, перечисляя предметы вѣдомства I департамента, законодатель нашелъ нужнымъ особо указать на „охраненіе порядка выборовъ". Правда, тутъ говорится не объ одномъ дворянствѣ, а вообще „о выборахъ къ должностямъ, разнымъ государственнымъ состояніямъ предоставленнымъ" [2]), но это нисколько не мѣняетъ дѣла. Важное значеніе указанной обязанности становится совершенно понятно, если мы припомнимъ, что введенное въ царствованіе Императрицы Екатерины II дворянское самоуправленіе должно было служить, главнымъ образомъ, государственнымъ цѣлямъ—въ сущности говоря это было преобразованіе обязательной военной службы дворянскаго сословія въ обязательную же гражданскую службу по мѣстнымъ учрежденіямъ, согласно измѣнившимся потребностямъ времени. Главной задачей дворянскаго самоуправленія по мысли законодателя было поставлять чиновниковъ въ судебныя и полицейскія учрежденія. На дворянствѣ по-прежнему лежало тягло, но лишь въ видоизмѣненномъ видѣ [3]). Само собою разумѣется, что для центральнаго правительства было далеко не безразлично, какъ выполняетъ помѣстное дворянство возложенную на него обязанность, какъ несетъ оно порученную ему службу. Исходя изъ государственнаго значенія дворянскихъ выборовъ, Сенатъ считалъ присутствіе на нихъ для дворянъ обязательнымъ и когда отсутствующихъ было слишкомъ много, то онъ дѣлалъ имъ замѣчаніе съ подтвержденіемъ, чтобы они впредь отъ явки не уклонялись, а, при невозможности прибыть на дворянское собраніе, доставляли бы отзывы о причинахъ ихъ отсутствія [4]).

Не мало доходило до Сената дѣлъ о различныхъ неправильностяхъ и безпорядкахъ во время производства выборовъ. Эти без-

---

[1]) П. С. З., 1815 г., № 26016.

[2]) Ст. 277, Учр. Сената т. I, Св. закон., 1832 г., ст. 29, Учр. Сената, 1842 и 1857 г.г.

[3]) Ср. Романовичъ-Словатинскій, „Дворянство въ Россіи", стр. 491 и В. Фуксъ, „Судъ и полиція", стр. 16.

[4]) Арх. Сената, дѣло М. Ю. 1817 г., № 120.

порядки были въ началѣ XIX вѣка настолько часты, что на нихъ обратилъ вниманіе Императоръ Александръ I, поручившій министрамъ внутреннихъ дѣлъ и полиціи войти въ особое обсужденіе указаннаго явленія и составить новыя правила для дворянскихъ выборовъ. Но причина безпорядковъ заключалась не въ недостаткѣ постановленій закона, а въ малой культурности главной массы дворянскаго сословія въ связи съ интригами богатыхъ помѣщиковъ и не всегда корректнымъ отношеніемъ къ дворянскимъ собраніямъ со стороны губернаторовъ и генералъ-губернаторовъ. Казалось бы самымъ простымъ и въ то же время наиболѣе дѣйствительнымъ средствомъ борьбы съ подобнаго рода безпорядками была бы отмѣна произведенныхъ собраніемъ выборовъ, но Сенатъ сравнительно рѣдко прибѣгалъ къ этой мѣрѣ, а ограничивался въ большинствѣ случаевъ указаніями и разъясненіями на будущее время [1]), или наложеніемъ взысканій какъ на участвовавшихъ въ безпорядкахъ лицъ, такъ и на лицъ, не принявшихъ надлежащихъ мѣръ къ ихъ прекращенію. Назначеніе новыхъ выборовъ въ случаѣ отмѣны тѣхъ, при которыхъ произошли безпорядки, представлялось, повидимому, Сенату крайне нежелательнымъ и затруднительнымъ; быть можетъ отчасти въ этомъ отношеніи Сенатъ и былъ правъ, принимая во вниманіе обширность губерній и плохое состояніе дорогъ, которыя дѣлали весьма нелегкой лишнюю поѣздку въ губернскій городъ. Такъ или иначе, но онъ оставлялъ въ силѣ и тѣ выборы, которые самъ же признавалъ произведенными неправильно, для чего и подыскивалъ, за отсутствіемъ юридическихъ основаній, различные мотивы удобства и цѣлесообразности [2]).

Только какія-нибудь совсѣмъ особенныя обстоятельства (обстановки выборовъ или ихъ результатовъ) заставляли Сенатъ отказаться отъ такой политики и отмѣнять выборы. Такъ, напримѣръ, въ Коротоякскомъ уѣздѣ Воронежской губерніи три брата Колесниковы были одновременно выбраны: одинъ въ пред-

[1]) См., напримѣръ, П. С. З., 1805 г., № 27812.

[2]) Такъ, напримѣръ, когда на дворянскихъ выборахъ по Раненбургскому уѣзду воспользовались голосами нѣкоторыя лица, имѣнія которыхъ, за неплатежъ процентовъ опекунскому совѣту, были взяты въ опеку, и которыя, поэтому, не имѣли права на участіе въ выборахъ, то Сенатъ все же означенные выборы не отмѣнилъ на томъ основаніи, что трехлѣтіе скоро кончается и, такимъ образомъ, скоро прекратятся полномочія неправильно выбранныхъ лицъ, губернатору же сдѣлано указаніе впредь не утверждать въ должностяхъ тѣхъ дворянъ, которые будутъ избираемы съ подобнаго рода нарушеніями закона (Арх. Сен., дѣло I деп., 1848 г., № 75).

водители дворянства, другой уѣзднымъ судьей и третій земскимъ исправникомъ; Сенатъ призналъ, что „таковое собраніе лицъ въ присутственныхъ мѣстахъ, узами родства соединенныхъ, представляетъ разныя неудобства для точнаго и безпрепятственнаго отправленія дѣлъ по службѣ“ и указомъ 22 мая 1828 года двухъ Колесниковыхъ уволилъ отъ должностей.

Значительно меньшую роль, чѣмъ наблюденіе за выборами, игралъ надзоръ Сената за службою должностныхъ лицъ дворянскаго самоуправленія. Тутъ Сенату, главнымъ образомъ, приходилось регулировать отношенія между названными лицами и входить въ разсмотрѣніе правильности ихъ дѣйствій или разъяснять условія избранія на ту или иную должность. Конечно, наибольшее вниманіе Сената привлекали къ себѣ губернскіе и уѣздные предводители дворянства, какъ въ силу ихъ положенія, такъ и потому, что отношенія между ними не были точно регламентированы закономъ; это послѣднее обстоятельство было причиной неоднократнаго возникновенія между ними треній и недоразумѣній, требовавшихъ авторитетнаго разъясненія. Губернскіе предводители дворянства нерѣдко обнаруживали наклонность къ расширенію предоставленныхъ имъ закономъ правъ на счетъ уѣздныхъ предводителей, стремясь стать въ начальническое къ нимъ положеніе, но такія поползновенія не встрѣчали сочувствія Сената и правительства и можно догадываться почему; во-первыхъ, очевидно боялись усиленія власти и вліянія губернскаго предводителя и не хотѣли приблизить его по значенію къ представителю высшей правительственной власти—губернатору и во-вторыхъ, въ подчиненіи уѣздныхъ предводителей дворянства губернскому видѣли шагъ къ сплоченію помѣстнаго дворянства, при которомъ оно пріобрѣло бы, можетъ быть, достаточно силъ и смѣлости, чтобы становиться въ оппозицію правительству. Но каковы бы ни были причины такой практики, фактъ остается въ своей силѣ, Сенатъ крайне ревностно охраняетъ уѣздныхъ предводителей отъ губернскихъ, постоянно повторяя, что и тѣ и другіе находятся въ равномъ положеніи. Для примѣра можно привести два, послѣдовавшихъ по этому вопросу, сенатскихъ указа. Смоленскому губернскому предводителю дворянства Лесли дворянинъ Карабановъ жаловался на несправедливыя въ отношеніи него дѣйствія вяземскаго уѣзднаго предводителя. Лесли принялъ эту жалобу къ своему разсмотрѣнію. Признавая таковое дѣйствіе его

неправильнымъ, военный губернаторъ вошелъ по означенному предмету съ рапортомъ въ Сенатъ, который, разсмотрѣвъ это дѣло, поручилъ Смоленскому губернскому правленію призвать Лесли и строго запретить ему принимать жалобы на дворянъ „а кольми паче на избраннаго ими уѣзднаго предводителя“ и внушить ему, „что уѣздные предводители по обязанностямъ своимъ содѣйствуютъ наравнѣ съ нимъ (губернскимъ) во всемъ, относящемся до общей пользы дворянъ, каждый по своему уѣзду исполняетъ порученія начальства и отвѣтствуетъ за себя безъ посредства губернскаго предводителя...“. Этому указу Сенатъ придалъ руководящій характеръ, разославъ его во всѣ губернскія правленія для сообщенія губернскимъ предводителямъ дворянства [1]).

По одному дѣлу, производившемуся въ Министерствѣ внутреннихъ дѣлъ, возникъ вопросъ, могутъ-ли губернскіе предводители аттестовать уѣздныхъ. Министръ обратился за разъясненіемъ къ Сенату, который высказался въ отрицательномъ смыслѣ, такъ какъ „на основаніи 123 ст. IX т. Св. зак. уѣздные предводители вообще не состоятъ въ подчиненіи губернскому и взаимныя ихъ между собою сношенія поставляются въ одинаковой степени“ [2]).

Кромѣ выборовъ на различныя должности дворянскія собранія вѣдали и другія дѣла, главнѣйшія изъ которыхъ суть обложеніе дворянскихъ имуществъ и расходованіе полученныхъ суммъ, (т. е. вопросы, относящіеся до такъ называемыхъ дворянскихъ складокъ) и исключеніе изъ своей среды порочныхъ членовъ. Постановленія дворянскихъ собраній по такого рода дѣламъ, какъ и вообще по всѣмъ предметамъ ихъ вѣдомства, подлежали надзору Сената какъ въ отношеніи законности ихъ существа, такъ и по вопросу о соблюденіи собраніемъ при ихъ составленіи надлежащихъ формъ. Только впослѣдствіи надзоръ Сената въ отношеніи нѣкоторыхъ дѣлъ уменьшился въ своемъ объемѣ и былъ ограниченъ вторымъ изъ указанныхъ видовъ. Усмотрѣніе Сенатомъ неправильностей приводило или къ отмѣнѣ постановленія, или къ разъясненію или наложенію взысканія на лицъ, руководящихъ дѣйствіями собраній, причемъ здѣсь Сенатъ прибѣгалъ къ отмѣнѣ значительно чаще, чѣмъ по дѣламъ о не-

---

[1]) П. С. З., 1808 г., № 23128.

[2]) Арх. Сен., опред. I департ., 1836 г., № 3069; ср. также П. С. З., 1824 г., № 30104.

правильныхъ выборахъ, такъ какъ уничтоженіе имъ постановленія дворянскаго собранія не обусловливало необходимости новаго его созыва, а снимало лишь данный вопросъ съ очереди или отлагало разрѣшеніе его до слѣдующаго собранія.

Если съ точки зрѣнія государственной наибольшее значеніе имѣлъ надзоръ Сената за выборами, то съ точки зрѣнія самого дворянства первое мѣсто принадлежало обязанности Сената по разбору часто возникавшихъ столкновеній между администраціей и должностными лицами дворянскаго самоуправленія. Губернаторы и губернскія правленія относились свысока къ органамъ дворянскаго самоуправленія и всячески стремились наложить на нихъ свою руку. Такой взглядъ отражался прежде всего на характерѣ происходившей между ними переписки. По словамъ одного изъ авторитетныхъ наблюдателей мѣстной жизни въ царствованіе Александра I, „дворянство въ лицѣ своихъ предводителей крайне оскорбляется и унижается неприличнымъ и неучтивымъ тономъ переписки губернскихъ правленій, не имѣющей иногда ни основанія, ни благопристойности и единственно для подчиненія ихъ изобрѣтаемой“ [1]). Но представители дворянства и въ особенности губернскіе его предводители далеко не всегда были склонны терпѣть такое отношеніе губернскихъ властей. Изъ-за порядка сношеній неоднократно возникали между ними столкновенія, доходившія до разсмотрѣнія Сената. Губернскія правленія желали сноситься указами, а губернскіе предводители считали, что такая форма сношеній нарушаетъ права дворянства. Любопытный по этому поводу эпизодъ разыгрался въ Слободско-Украинской губерніи. Когда губернское правленіе послало нѣсколько указовъ дворянскому депутатскому собранію и губернскому предводителю дворянства Донцу-Захаржевскому, то тотъ не только оставилъ эти указы безъ отвѣта, но даже не сталъ ихъ распечатывать. Возникло дѣло, при разсмотрѣніи котораго I департаментъ Сената принялъ сторону губернскаго правленія, а дѣйствія губернскаго предводителя нашелъ неправильными. Тогда на опредѣленіе I департамента Донецъ-Захаржевскій подалъ всеподданнѣйшую жалобу Государю, написанную кратко, ясно и съ большимъ достоинствомъ, въ которой справедливо замѣчаетъ, что если гу-

---

[1]) Арх. Собств. Е. И. В. канцел., № 1931, записка сенатора Ключарева.

бернскія правленія съ палатами и приказомъ общественнаго призрѣнія „сносятся" (т. е. переписываются отношеніями) и не посылаютъ указовъ чинамъ и службамъ почтовой, духовной и военной „то тѣмъ менѣе властны" они надъ дворянскими учрежденіями. „Дозволеніе дворянству дѣлать представленія о нуждахъ и пользахъ общественныхъ, чинъ избираемыхъ иногда въ предводители лицъ и самое существо дворянскихъ собраній, все сіе несвойственно подчиненію указамъ губернскихъ правленій и не предписано въ Грамотѣ, дворянству жалсванной". Въ заключеніе Донецъ-Захаржевскій прибавляетъ, что конечно существующее положеніе дворянскихъ учрежденій можетъ быть измѣнено, какъ и вообще вся Жалованная дворянству грамота, но для этого необходима опредѣленно выраженная воля Государя. Жалоба достигла ближайшей своей цѣли—состоялось Высочайшее повелѣніе о внесеніи ея на разсмотрѣніе Общаго собранія первыхъ трехъ и Межевого департаментовъ Сената, которое взглянуло на это дѣло совсѣмъ не такъ, какъ I департаментъ и совершенно опредѣленно высказалось въ благопріятномъ для достоинства и независимости губернскихъ дворянскихъ учрежденій смыслѣ. Закончилась эта исторія Высочайшимъ указомъ, категорически воспрещавшимъ губернскимъ правленіямъ и другимъ губернскимъ мѣстамъ посылать указы губернскому предводителю и дворянскимъ депутатскимъ собраніямъ. При этомъ интересно замѣтить, что значительная часть мотивовъ помянутаго Высочайшаго указа была взята изъ жалобы Донца-Захаржевскаго [1]). Недостатокъ уваженія со стороны губернскихъ правленій и губернаторовъ къ дворянскимъ учрежденіямъ, приводилъ къ тому, что и другія должностныя лица обнаруживали неоснованныя на законѣ притязанія къ умаленію ихъ престижа и власти. Такъ губернскіе прокуроры неоднократно домогались, чтобы дворянскія собранія доводили до ихъ свѣдѣнія о всѣхъ своихъ постановленіяхъ, но Сенатъ каждый разъ признавалъ такое домогательство неосновательнымъ и разъяснялъ прокурорамъ, что они имѣютъ лишь право въ нужныхъ случаяхъ требовать подлежащихъ свѣдѣній отъ дворянскихъ учрежденій [2]).

Если провинціальныя должностныя лица мало стѣснялись съ губернскими дворянскими учрежденіями и предводителями,

[1]) Арх. Сен., дѣло Общ. собр., 1803 г., № 7.
[2]) 2 П. С. З., 1827 г., № 960.

то не трудно себѣ представить, какъ они обращались съ уѣздными. Наиболѣе распространенный въ средѣ губернской администраціи взглядъ на уѣздныхъ предводителей дворянства былъ какъ на чиновниковъ ей подчиненныхъ, которымъ можно было давать самыя разнообразныя порученія и въ любое время командировать по своему усмотрѣнію по всякаго рода дѣламъ. По словамъ нѣсколькихъ сенатскихъ указовъ на уѣздныхъ предводителей и маршаловъ губернскими властями „возлагаются комиссіи, съ ихъ обязанностью, предписанною въ Жалованной грамотѣ, вовсе несообразныя“, вслѣдствіе чего Сенатъ не разъ указывалъ на неправильность такихъ распоряженій. Но многія губернскія правленія считали своими подчиненными не только выбираемыхъ собраніями должностныхъ лицъ, но всѣхъ дворянъ вообще, хотя-бы и не состоящихъ на службѣ, и Сенату приходилось защищать ихъ отъ такого рода притязаній. До чего губернскія правленія распоряжались неслужащими дворянами свидѣтельствуетъ слѣдующій фактъ: въ Симбирской губ. былъ преданъ суду мѣщанинъ Кафтанниковъ, управлявшій фабрикой купца Пчелина; тогда губернское правленіе предписало одному неслужащему дворянину, совмѣстно съ однимъ купцомъ, надзирать сообща за помянутой фабрикой. Къ счастію для дворянина за него вступился губернскій предводитель, обратившійся по этому поводу съ жалобой къ министру внутреннихъ дѣлъ, а этотъ послѣдній передалъ возникшее дѣло на разсмотрѣніе Сената. Конечно, Сенатъ нашелъ распоряженіе губернскаго правленія совершенно неправильнымъ, а данное дворянину назначеніе неприличнымъ [1]). Не стѣсняясь распоряжаться по своему усмотрѣнію служащими и даже неслужащими дворянами, губернское начальство также мало стѣснялось удалять отъ должностей „по своей волѣ въ противность Жалованной дворянству грамоты“ избираемыхъ дворянами лицъ. Это было весьма обычное явленіе, на которое неоднократно жаловались губернскіе предводители дворянства; одинъ изъ нихъ, предлагая различныя мѣры къ его устраненію, находилъ нужнымъ установить, чтобы подобныя увольненія отъ службы производились съ согласія дворянскаго собранія. Понятно, министръ внутреннихъ дѣлъ съ этимъ не соглашался и предлагалъ создать такой порядокъ, чтобы губернскія правленія

[1]) П. С. З., 1820 г., № 28368.

лишь извѣщали губернскихъ предводителей о каждомъ случаѣ удаленія дворянина отъ должности. Сенатъ иначе взглянулъ на дѣло и, ссылаясь на прежнюю свою практику, категорически разъяснилъ, что служащіе по выборамъ дворянства чиновники „не могутъ безъ предосужденія быть удаляемы отъ должностей. Въ случаѣ просьбъ ихъ не иначе увольнять, какъ по точномъ освидѣтельствованіи и удостовѣреніи, что они за болѣзнями дѣйствительно не въ состояніи продолжать службы; безъ сего же никого изъ нихъ ни подъ какимъ предлогомъ не перемѣнять другими“ [1]).

Изъ сказаннаго видно, что губернскія власти постоянно стремились наложить свою руку какъ на дворянское общество въ его цѣломъ, такъ и на отдѣльныхъ его членовъ, но Сенатъ былъ имъ преградой. Осуществляя надзоръ за дворянскимъ самоуправленіемъ и за губернскими правительственными учрежденіями, онъ часто являлся защитникомъ перваго отъ посягательствъ вторыхъ. Но не легко было дворянамъ охранять свои права отъ администраціи, иногда они много должны были претерпѣть раньше, чѣмъ дѣло ихъ приходило къ концу и разрѣшалось въ ихъ пользу Сенатомъ [2]).

Чтобы покончить съ надзоромъ Сената за дворянскимъ самоуправленіемъ, надо указать еще на порядокъ возбужденія уголовнаго преслѣдованія и наложенія дисциплинарныхъ взысканій на дворянскихъ должностныхъ лицъ. Губернскія правленія и въ этомъ отношеніи стремились къ расширенію своей власти, и прежде всего по отношенію предводителей дворянства, но Сенатъ и тутъ былъ имъ преградой. Цѣлымъ рядомъ своихъ

[1]) П. С. З., № 23538.

[2]) Для примѣра можно привести любопытное дѣло могилевскаго губернскаго маршала Слежановскаго. Въ Могилевской губ. были произведены дворянскіе выборы, которыми остались очень недовольны губернаторъ и прокуроръ. Сенатъ отмѣнилъ эти выборы, между прочимъ, по тому основанію, что чины нѣкоторыхъ дворянъ не соотвѣтствуютъ тѣмъ почетнымъ должностямъ, на которыя они избраны. При вторыхъ выборахъ снова возникли неудовольствія, губернаторъ обвинялъ маршала Слежановскаго въ неправильныхъ дѣйствіяхъ, вслѣдствіе чего надъ нимъ было назначено слѣдствіе. Дѣло долго тянулось и наконецъ рѣшеніемъ Общаго собранія Сената Слежановскій былъ признанъ совершенно невиннымъ. Большинство сенаторовъ полагало справедливымъ предоставить ему право отыскивать убытки съ губернатора и прокурора, изъ за доносовъ которыхъ онъ напрасно былъ подъ судомъ, но министръ юстиціи съ этимъ не согласился и сенаторамъ пришлось отказаться отъ своего благого намѣренія предоставить компенсацію невинно опороченному человѣку (Арх. Сен., дѣло Общ. собр., 1806 г., № 48).

указовъ онъ совершенно опредѣленно разъяснилъ губернскимъ правленіямъ, что право наложенія на предводителей дисциплинарныхъ взысканій и преданіе ихъ суду принадлежитъ только ему [1]).

Эта практика была одобрена законодателемъ и составила норму, дѣйствующую и по настоящее время.

Городскія общественныя учрежденія не были поставлены закономъ въ прямыя и непосредственныя отношенія къ Сенату, только въ случаѣ наложенія на городъ противозаконныхъ податей, службъ и тягостей шестигласная дума имѣла право представлять объ этомъ Сенату непосредственно [2]). Это постановленіе закона было далеко не лишнимъ, такъ какъ дѣйствительно бывали случаи произвольнаго установленія губернаторами новыхъ налоговъ [3]). Жалобы на городскія думы (общую и шестигласную) должны были приноситься въ губернское правленіе [4]), и лишь въ случаѣ неудовлетворенія ихъ, возникшія такимъ образомъ дѣла могли восходить на разсмотрѣніе Сената, но уже по жалобамъ на губернскія правленія. Итакъ въ этомъ отношеніи городскія общественныя учрежденія были вполнѣ сравнены съ низшими правительственными мѣстами. Губернскія правленія смотрѣли на тѣ и другія совершенно одинаково и для этого имѣли достаточное законное основаніе и вполнѣ благопріятную фактическую обстановку.

Такой порядокъ вещей мало содѣйствовалъ укрѣпленію основъ городского самоуправленія и развитію самодѣятельности думъ, муниципальная жизнь не развивалась, и города оставались въ первобытномъ состояніи. Правительство не могло не замѣтить этого явленія, и поэтому при составленіи для Петербурга Городоваго положенія 1846 г., введеннаго впослѣдствіи съ нѣкоторыми измѣненіями въ Москвѣ и Одессѣ, оно позаботилось о самостоятельности городскихъ общественныхъ учрежденій; распорядительная дума была поставлена въ равное губернскому

[1]) П. С. З., 1825 г., № 30502; 2 П. С. З., 1829 г., № 2722 и 1830 г., № 3523.

[2]) Ст. 885, учр. властей и мѣстъ город. упр., т. II, Св. зак. 1832 г.; ст. 3909, т. II, Св. зак. 1842 г.

[3]) „Купечество отягощено въ нѣкоторыхъ губерніяхъ отъ губернаторовъ незаконными сборами, на прихоти совсѣмъ безполезныя, а градскіе головы, буде осмѣливаются представлять невозможности, бываютъ гонимы публично, словами оскорбляемы и доводимы до безмолвнаго во всемъ исполненія (Изъ записки сенатора Ключарева; Арх. Собств. Е. И. В. канц., № 1931).

[4]) Ibid., ст. 888; ср. также П. С. З., 1805 г., № 21951.

правленію положеніе и въ „общемъ порядкѣ" подчинена непосредственно Сенату [1]).

Хотя созданныя Жалованной грамотой 1785 г. городскія общественныя учрежденія были поставлены далеко отъ Сената, но все же ему приходилось разрѣшать не малое количество дѣлъ, до нихъ относящихся: тутъ были и вопросы о правѣ участвовать въ городскихъ выборахъ [2]), и случаи защиты отдѣльныхъ членовъ городскихъ обществъ отъ неправильнаго наложенія на нихъ городскихъ службъ, и жалобы на администрацію, которая не довольствовалась подчиненіемъ городскихъ общественныхъ учрежденій, а стремилась нерѣдко къ полному ихъ порабощенію и мн. др.

Въ отношеніи права на участіе въ городскихъ выборахъ Сенатъ повидимому стремился точно придерживаться Жалованной грамоты, и всѣ домогательства, клонившіяся къ нарушенію буквальнаго или общаго ея смысла, въ особенности по отношенію къ ограниченію избирательныхъ правъ, онъ обыкновенно отвергалъ.

Интересной иллюстраціей приведеннаго положенія можетъ быть слѣдующее дѣло. Въ 1830-хъ годахъ петербургскому городскому головѣ, въ виду приближенія городскихъ выборовъ, было поручено по поводу ихъ представить свои соображенія. Во исполненіе этого онъ вошелъ съ представленіемъ, въ которомъ предлагалъ рядъ измѣненій дѣйствующаго законодательства, въ томъ числѣ: 1) установленіе порядка, чтобы въ петербургскіе городскіе головы были избираемы лишь купцы, владѣющіе имуществомъ, оцѣненнымъ не менѣе какъ въ сто тысячъ рублей, 2) лишеніе избирательныхъ правъ духоборцевъ, молоканъ, скопцовъ и послѣдователей другихъ ересей. Министерство внутреннихъ дѣлъ направило эти соображенія въ Сенатъ, который отнесся къ нимъ весьма критически и призналъ, что они прямо нарушаютъ точный смыслъ Жалованной грамоты городамъ и поэтому отнюдь не заслуживаютъ уваженія [3]).

[1]) Дитятинъ, Наше городское самоуправленіе, стр. 17.

[2]) См., напримѣръ, ст. 932 Уст. о службѣ по выбор., т. III, Св. зак. 1832 г.: когда кто либо изъ лицъ, принадлежащихъ къ городскимъ обществамъ будетъ прощенъ по манифесту прежде, нежели дѣло о немъ будетъ рѣшено уголовной палатой, то губернское правленіе, удостовѣрясь, кто и почему былъ преданъ суду, представляетъ со мнѣніемъ своимъ о возможности допустить данное лицо къ выборамъ Сенату и ждетъ отъ него распоряженія.

[3]) Арх. Сен., опредѣл. I департ., 1836 г., № 729; тамъ же дѣло I департ., 1848 г., № 67, гдѣ Сенатъ далъ, повидимому подъ вліяніемъ Министерства внутреннихъ дѣлъ, ограничительное разъясненіе.

Положеніе выборныхъ лицъ городского общественнаго управленія было столь же мало привлекательно въ первой половинѣ XIX вѣка, какъ и въ XVII и XVIII вѣкахъ, поэтому общее стремленіе зажиточныхъ горожанъ было бѣжать отъ городскихъ выборовъ и всячески уклоняться отъ общественной службы; въ особенно сильной степени это явленіе наблюдается по небольшимъ городамъ, гдѣ администрація была своевольнѣе, чѣмъ въ крупныхъ центрахъ, и поэтому подчиненіе ей оказывалось наиболѣе тягостнымъ. Уклоненіе состоятельныхъ городскихъ обывателей отъ выборныхъ должностей крайне затрудняло и раздражало городскіе міры и вынуждало ихъ подчасъ выходить за предѣлы предоставленной имъ власти при отысканіи необходимыхъ кандидатовъ и выбирать такихъ лицъ, которыя служить по городскимъ выборамъ не были обязаны. И вотъ незаконно избранные граждане обыкновенно настойчиво домогаются освобожденія отъ возложенныхъ на нихъ обязанностей; возникшія такимъ образомъ дѣла восходятъ на разсмотрѣніе Сената, который и выступаетъ на защиту отдѣльныхъ лицъ отъ неправильнаго назначенія на городскую общественную службу [1]).

Изученіе подобнаго рода дѣлъ приводитъ прежде всего къ одному заключенію: надо было имѣть много мужества и энергіи, чтобы для защиты своего права вступить въ борьбу съ городскимъ обществомъ и въ особенности съ утверждавшей его выборы губернской администраціей. Но находились люди, которые не боялись этихъ препятствій и обнаруживали настойчивость въ защитѣ своего права, рѣдкую и въ наше время.

Сынъ романова-борисоглѣбскаго купца Струшкова—Михаилъ, былъ избранъ городскимъ обществомъ въ цѣновщики, но вступить въ эту должность отказался, ссылаясь на то, что ему не позволяетъ отецъ и что онъ не имѣетъ своей собственности. Губернское правленіе, по полученіи о томъ донесенія, предписало городской думѣ, въ случаѣ непринятія ею въ уваженіе объясненій Струшкова, „отнести“ поступокъ его на опредѣленіе городового магистрата. Дума признала объясненія Струшкова неуважительными. Между тѣмъ отецъ Струшкова подалъ въ губернское правленіе прошеніе объ освобожденіи его сына отъ должности цѣновщика и о выдачѣ ему паспорта для выѣзда по

[1]) См., напримѣръ, Арх. Сен., опред. I департ., 1837 г., № 1582.

торговымъ дѣламъ въ другіе города; губернское правленіе отказало и поручило городничему понудить Струшкова-отца дать разрѣшеніе сыну, а Струшкова-сына—принять должность цѣновщика. Послѣ понужденія Струшковъ-отецъ заявилъ, что онъ разрѣшаетъ сыну вступить въ названную должность, но по неимѣнію средствъ содержать его съ этихъ поръ не будетъ, а Струшковъ-сынъ заявилъ, что онъ не можетъ вступить въ должность, такъ какъ ему нечѣмъ содержать себя, ибо теперь онъ зарабатываетъ пропитаніе разъѣздами по разнымъ дѣламъ въ другіе города, отъ чего долженъ будетъ отказаться. Оба Струшкова жаловались Сенату, а въ это время состоялось еще одно „понужденіе" и, наконецъ, Струшковъ-сынъ вступилъ въ исполненіе должности цѣновщика. Разсмотрѣвъ возникшее дѣло, Сенатъ нашелъ, что Струшковъ совершенно неправильно избранъ въ цѣновщики, ибо не отдѣленъ отъ отца и не имѣетъ никакой недвижимой собственности, поэтому Ярославскому губернскому правленію было предписано удалить его отъ названной должности. Вотъ какъ трудно было уклониться отъ обязанности, которая вовсе не лежала на данномъ лицѣ, но которую „міръ" и администрація хотѣли на него наложить.

Въ приведенномъ случаѣ администрація только „понуждала" ко вступленію въ должность, но иногда она дѣйствовала рѣшительнѣе. Такъ, купецъ Щербаковъ былъ преданъ суду военнымъ губернаторомъ за отказъ вступить въ должность члена сальянской опеки, хотя къ принятію таковой онъ отнюдь не былъ обязанъ закономъ. Въ виду чего Сенатъ и призналъ означенный отказъ совершенно правильнымъ и распоряженіе военнаго губернатора отмѣнилъ [1]).

Въ Сводѣ законовъ имѣлась статья [2]), которая предписывала замѣщать всѣ должности по городскимъ выборамъ преимущественно изъ лицъ, живущихъ на мѣстѣ, „кои бываютъ неотлучны по торгу и промыслу". Само собою разумѣется, что она служила основаніемъ для многихъ купцовъ домогаться освобожденія отъ общественной службы; Сенатъ къ этимъ домогательствамъ относился снисходительно и весьма часто ихъ удовлетворялъ. Такое отношеніе проистекало не столько отъ заботливаго попеченія о развитіи торговли и промышленности, сколько отъ стремленія охранить интересы казны. Поэтому отъ

[1]) Арх. Сен., опредѣленія I департ., 1837 г., №№ 4796 и 4798.

[2]) 330 ст., т. III, Св. зак. 1842 г.

выборныхъ городскихъ должностей освобождались обыкновенно лица, взявшія казенные подряды и поставки или винные откупа, которыя въ своихъ жалобахъ Сенату весьма недвусмысленно указывали, что, въ случаѣ оставленія ихъ на общественной службѣ, они не въ состояніи будутъ выполнить принятыя ими на себя обязательства, и казна отъ этого понесетъ большіе убытки [1]). Но бывали на общемъ фонѣ уклоненія отъ выборной службы по городамъ нерѣдко и исключенія. Нѣкоторыя лица, по тѣмъ или инымъ основаніямъ, упорно домогались избранія на должности (въ особенности въ городскіе головы), и если губернскія правленія отказывали имъ въ утвержденіи, то они жаловались Сенату, который входилъ обыкновенно въ разсмотрѣніе и оцѣнку причинъ этого отказа и, когда признавалъ ихъ незаконными, поручалъ губернскому правленію немедленно утвердить просителя въ должности и допустить къ исполненію возложенныхъ по ней обязанностей [2]).

Вотъ одинъ изъ видовъ защиты отъ администраціи, которую оказывалъ Сенатъ членамъ городскихъ обществъ. Выше уже упоминалось о стремленіи губернскихъ властей полновластно распоряжаться должностными лицами городского самоуправленія. Въ большинствѣ случаевъ этимъ послѣднимъ, во время отправленія выборной службы, оставалось лишь безмолвно подчиняться, такъ какъ положеніе ихъ было слишкомъ неравное, но иногда они отваживались жаловаться Сенату, и тотъ выступалъ на защиту ихъ отъ незаконныхъ притязаній губернаторовъ и губернскихъ правленій [3]).

Затѣмъ на разсмотрѣніе Сената восходили неоднократно различныя дѣла, относящіяся до городскихъ доходовъ и расходовъ и провѣрки ихъ правильности [4]), при разсмотрѣніи которыхъ приходилось иногда разрѣшать сложные юридическіе вопросы и давать руководящія разъясненія [5]).

При изложеніи послѣдствій надзора за правительственными учрежденіями было уже указано, что, не смотря на категорическое

[1]) Арх. Сен., дѣло I департ., 1848 г., № 86.

[2]) См., напримѣръ, тамъ-же, дѣло I департ., 1848 г., № 135.

[3]) См., напримѣръ, тамъ-же, дѣло I департ., 1836 г., № 51-10; опред. I департ., 1841 г., № 778.

[4]) См., напримѣръ, тамъ же, дѣло I департ., 1853 г., № 88.

[5]) Любопытнымъ примѣромъ сложнаго юридическаго вопроса можетъ служить дѣло по прошенію гражданъ города Ирбита о возвращеніи имъ доходовъ съ гостинаго двора. Въ этомъ дѣлѣ Сенату пришлось прослѣдить длинную исторію ирбитскаго гостинаго двора и въ концѣ концовъ установить, что онъ принадлежитъ не городу, а тѣмъ гра-

воспрещеніе Сенату правообразовательной дѣятельности, онъ неоднократно пополнялъ законы; то же самое явленіе наблюдается и при изученіи отношеній Сената къ городскимъ общественнымъ учрежденіямъ,—тутъ тоже неоднократно встрѣчаются случаи пополненія законовъ. Такъ, напримѣръ, Сенатъ постановилъ допустить къ городскимъ выборамъ тѣхъ гражданъ, которые, будучи судомъ приговорены къ мелкимъ взысканіямъ, прощены потомъ по Всемилостивѣйшимъ манифестамъ [1]), на что не было указаній въ законѣ. Въ городѣ Лукояновѣ не было магистрата, поэтому при производствѣ дѣлъ, которыя должны были быть рѣшаемы уѣзднымъ судомъ „обще" съ магистратомъ, приходилось требовать депутатовъ отъ купечества сосѣднихъ городовъ, что, конечно, представляло большое неудобство; Сенатъ, по предложенію министра внутреннихъ дѣлъ, установилъ, чтобы впредь Лукояновское городское общество изъ своего состава избирало депутатовъ, которые въ нужныхъ случаяхъ и будутъ засѣдать совмѣстно съ уѣзднымъ судомъ [2]) и др.

Изученіе надзора Сената за прочими видами самоуправленія (купеческимъ, ремесленнымъ, крестьянскимъ и проч.) не представляетъ особаго интереса, такъ какъ дѣятельность Сената въ этомъ отношеніи весьма бѣдна содержаніемъ. Дѣлъ указанной категоріи было сравнительно немного, и предметы, которыхъ они касаются, не особенно разнообразны. По преимуществу тутъ приходится встрѣчать различные вопросы, имѣющіе отношеніе до приписки къ обществамъ, перехода изъ одного сословія въ другое, выборовъ на общественныя должности, порядка отдачи порочныхъ членовъ въ рекруты и ссылки ихъ въ Сибирь [3]).

Характерной чертой этого рода надзора—была его случайность. По случайнымъ причинамъ доходило какое-нибудь дѣло до Сената, гдѣ разсматривалось, по большей части, безъ связи съ прежней практикой и разрѣшалось обыкновенно по случайнымъ соображеніямъ цѣлесообразности или по настояніямъ подлежащаго министра.

жданамъ (и ихъ потомкамъ), которые его строили, поэтому и доходы съ него должны идти имъ, а не въ городскую казну (Арх. Сен., опред. Общ. собр., 12 февраля 1824 г., № 334).

[1]) П. С. З., 1818 г., № 27538.

[2]) 2 П. С. З., 1830 г., № 4428; ср. 2 П. С. З., 1832 г., № 5791.

[3]) П. С. З., 1819 г., №№ 27592 и 27746; 2 П. С. З., 1829 г., №№ 3180 и 3274; Арх. Сен., дѣло I департ., 1848 г., № 101 и др.

В. ЗАРОЖДЕНІЕ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮСТИЦІИ.

Въ настоящее время административная юстиція привлекаетъ къ себѣ всеобщее вниманіе не только теоретиковъ-ученыхъ, но и практическихъ дѣятелей, имѣющихъ возможность вліять на ходъ государственной жизни и въ частности государственнаго управленія, но такое отношеніе къ ней — продуктъ недавняго времени, такъ какъ и самый институтъ административной юстиціи весьма недавняго происхожденія. Исторія его въ Россіи находится въ тѣсной связи съ исторіей Сената, въ дѣятельности котораго онъ впервые и зародился.

Что же такое административная юстиція? На этотъ вопросъ имѣется весьма большое количество отвѣтовъ и при томъ столь разнообразныхъ, что по поводу ихъ еще сорокъ лѣтъ тому назадъ нѣмецкій государствовѣдъ Гнейстъ справедливо замѣчалъ, „не легко найти хотя бы два, согласныя въ главныхъ пунктахъ, воззрѣнія на административную юстицію“ [1]).

Хотя и нельзя сказать, чтобъ такъ было и въ наше время, тѣмъ не менѣе и до сихъ поръ воззрѣнія на этотъ предметъ спеціалистовъ далеко не одинаковы, но, отбрасывая всѣ второстепенныя различія во мнѣніяхъ, ихъ можно будетъ по взглядамъ на задачи административной юстиціи свести въ двѣ группы— одни считаютъ единственнымъ ея назначеніемъ охрану субъективныхъ публичныхъ правъ гражданъ и юридическихъ лицъ (сословныхъ обществъ и т. под.); другіе въ этомъ видятъ лишь главную, но не единственную ея задачу.

Гораздо единодушнѣе смотрятъ ученые на общую цѣль административной юстиціи, — тутъ всѣ согласны, что этотъ институтъ долженъ служить дѣлу охраны законности въ управленіи. Такимъ образомъ конечная цѣль существованія административной юстиціи та же, которую преслѣдуетъ и надзоръ, да иначе и быть не можетъ, такъ какъ она есть не что иное, какъ видъ надзора, отличающійся лишь нѣкоторыми особенностями.

Специфическія черты этого вида тѣ, что при пользованіи имъ приходится довольствоваться только однимъ средствомъ надзора—

---

[1]) Гнейстъ. Правовое государство и административные суды, перев. Фустова, стр. 269.

частной жалобой—и только однимъ послѣдствіемъ надзора—отмѣной распоряженія. И это совершенно понятно,—разъ дѣло идетъ объ охранѣ субъективнаго права физическаго или юридическаго лица, то естественно имъ и предоставить инидіативу приведенія въ дѣйствіе органа надзора или, иначе говоря, право возбужденія административнаго иска, а такъ какъ для помянутыхъ лицъ наиболѣе важно, чтобы неправильное въ отношеніи ихъ распоряженіе или дѣйствіе администраціи было уничтожено, то отмѣна его вполнѣ достигаетъ указанной цѣли. На какой бы изъ вышеприведенныхъ точекъ зрѣнія мы ни остановились,—т. е. стали бы мы считать охрану субъективныхъ публичныхъ правъ единственнымъ назначеніемъ административной юстиціи или только главной ея задачей,—все равно ясно, что этого рода надзоръ можетъ существовать лишь тамъ и въ такой мѣрѣ, въ какой существуютъ субъективныя публичныя права отдѣльныхъ гражданъ или юридическихъ лицъ (какъ, напримѣръ, сословныхъ обществъ). Первыхъ наше дореформенное законодательство не знало вовсе, въ отношеніи же вторыхъ оно было весьма скупо, такъ какъ смотрѣло на сословныя общества съ точки зрѣнія тяглой, видя въ нихъ не столько союзы привилегированныхъ лицъ, сколько полезную гарантію, обезпечивающую правильное несеніе возложенной государствомъ на сословіе службы. И личность, и сословныя организаціи почти въ одинаковой мѣрѣ поглощались государствомъ; очевидно при такихъ условіяхъ административная юстиція не могла достигнуть сколько нибудь значительнаго развитія и при изученіи практики Сената мы видимъ лишь зачаточное ея состояніе. Сравнительно нерѣдко встрѣчаются формальные ея признаки, такъ сказать внѣшній видъ, но сущность административной юстиціи—задача охраненія субъективныхъ публичныхъ правъ — отсутствуетъ. Государство не интересовалось этого рода правами, а озабочено было исключительно охраненіемъ существующаго правопорядка, или, по выраженію людей начала XIX вѣка, „охраненіемъ силы закона“ (т. е. права объективнаго), каковой цѣли и долженъ былъ служить надзоръ Сената и другихъ учрежденій. Поэтому и въ тѣхъ случаяхъ, когда мы встрѣчаемся съ дѣлами, содержаніе которыхъ, напримѣръ, сводится къ разрѣшенію вопроса о неправильности дѣйствій администраціи, взыскавшей съ жалобщика какой-либо государственный налогъ въ большемъ раз-

мѣрѣ, чѣмъ слѣдовало по закону или неправильно наложившей на него какую-либо повинность (напримѣръ, рекрутскую), т. е. носящими на себѣ признаки дѣлъ административной юстиціи,—то и тутъ разрѣшеніе ихъ, хотя бы и въ благопріятномъ для жалобщика смыслѣ, совершается не во имя его правъ и защиты его личности отъ неправильныхъ въ отношеніи ея дѣйствій администраціи, но въ цѣляхъ охраны государственнаго правопорядка, который, конечно, нарушается тѣмъ, что чиновники взыскиваютъ налогъ въ размѣрѣ большемъ, чѣмъ то установлено закономъ, или призываютъ на военную службу того, кто отбывать этой повинности не обязанъ.

Но встрѣчаются и такія дѣла, которыя, повидимому, безъ всякихъ оговорокъ должны быть отнесены къ сферѣ административной юстиціи,—это главнымъ образомъ случаи охраны отъ администраціи сословныхъ правъ дворянъ и высшихъ слоевъ городского населенія, какъ въ составѣ обществъ, ими образуемыхъ, такъ и въ отношеніи отдѣльныхъ лицъ; впрочемъ при ближайшемъ изученіи указанныхъ дѣлъ, въ связи съ государственной и общественной жизнью того времени, придется признать, что и тутъ государственный интересъ игралъ весьма значительную роль и быть можетъ даже преобладалъ надъ интересомъ охраны субъективнаго права. Неправильныя дѣйствія администраціи въ отношеніи сословныхъ обществъ или составляющихъ ихъ членовъ крайне вредно отражались на отправленіи этими обществами возложенныхъ на нихъ государствомъ службъ и повинностей, естественно, что къ указанному явленію государственная власть не могла оставаться равнодушной, и центральныя правительственныя учрежденія, а въ томъ числѣ и Сенатъ, уже по этому одному основанію стремились охранять сословныя права. И такъ—административная юстиція едва зарождалась, для дальнѣйшаго ея развитія необходимо было раскрѣпощеніе личности и надѣленіе ея субъективными публичными правами, т. е. нужны были коренныя государственныя реформы, которыми и ознаменовалось славное царствованіе Императора Александра II.

Сенаторскія ревизіи.



Предыдущее изложеніе было посвящено изученію дѣятельности департаментовъ и Общихъ собраній Сената и ихъ отношеній къ мѣстнымъ учрежденіямъ, которыя были постоянными и непрерывными. Теперь надлежитъ остановиться на другого рода явленіяхъ, на спорадическихъ отношеніяхъ, которыя возникали между отдѣльными членами Сената и тѣми же мѣстными учрежденіями, т. е. на сенаторскихъ ревизіяхъ.

Это общее названіе точно характеризуетъ не всѣ случаи, въ которыхъ отдѣльные сенаторы ставились въ ближайшія отношенія къ губернской и уѣздной жизни, такъ какъ иногда ихъ посылали и съ другими цѣлями, по первому взгляду весьма отдаленными отъ задачи провѣрить и разслѣдовать чьи-либо дѣйствія и распоряженія, но въ концѣ концовъ элементъ надзора присущъ всегда, въ той или иной мѣрѣ, помянутымъ отношеніямъ.

Этимъ же характеромъ отмѣчена дѣятельность составлявшихся неоднократно изъ сенаторовъ комиссій и комитетовъ, которые вообще во многомъ приближаются къ сенаторскимъ ревизіямъ и къ которымъ правительство начала XIX вѣка охотно прибѣгало въ тѣхъ случаяхъ, когда какое-либо дѣло оказывалось слишкомъ сложнымъ или щекотливымъ для обыкновеннаго порядка разслѣдованія. Такъ былъ въ 1817 г. учрежденъ комитетъ изъ сенаторовъ Сиверса, Хитрово и Жеребцова для разсмотрѣнія данныхъ о состояніи Волынской губерніи, добытыхъ ревизіей перваго изъ названныхъ сенаторовъ, и вновь возникшихъ по означенной губерніи дѣлъ [1]. Въ томъ же году

[1]) Сбор. ист. мат., извлеч. изъ арх. Собств. Е. И. В. канцеляріи, т. V, стр. 218—219.

созданы были комиссіи: 1) изъ сенаторовъ Болотникова, Обрескова и Баранова для подробнаго изслѣдованія открывшихся въ Ревельской таможнѣ злоупотребленій [1]) и 2) изъ сенаторовъ Сиверса и Хитрово и статсъ-секретаря Марченка для разслѣдованія злоупотребленій по производящемуся въ Сенатѣ дѣлу бывшаго волынскаго губернатора Комбурлея [2]).



Д. О. Барановъ.

Подобнаго рода комитеты и комиссіи учреждались съ самаго начала царствованія Императора Александра I, но особенно заслуживаетъ вниманія, какъ по чрезвычайности возложенной на нее задачи, такъ и по преподаннымъ ей Высочайшимъ указаніямъ, одна комиссія, созданная лишь черезъ нѣсколько мѣсяцевъ послѣ вступленія на престолъ молодого Государя. Именнымъ указомъ 23 сентября 1801 года Сенату было повелѣно „составить изъ сенаторовъ, самимъ Сенатомъ избранныхъ и на утвержденіе Намъ предста-

[1]) Арх. Сен., Выс. ук. и повел., кн. 373, л. 157.
[2]) Ibid., кн. 371, л. 107.

вленныхъ . . . . особую комиссію" для пересмотра прежнихъ уголовныхъ дѣлъ, въ которую, согласно избранію, вошли: кн. А. Б. Куракинъ, Н. Н. Новосильцовъ, О. П. Козодавлевъ и Макаровъ.

„Было время", говорится въ данномъ помянутой комиссіи указѣ, „когда, сообразуясь нравамъ и общественнымъ понятіямъ, правительство полагало себя въ необходимости, раздѣляя преступленія и наказанія на роды, назначать степени ихъ не по существу вреда, отъ нихъ проистекающаго, но по уваженію лицъ, къ коимъ они относились. Такимъ образомъ оскорбительныя Величеству слова признаны были въ числѣ первыхъ злодѣяній, но опытъ и лучшее познаніе о началѣ преступленій показали, что мнимое сіе злодѣяніе не что другое суть въ естествѣ своемъ, какъ сущій припадокъ заблужденія или слабоумія, и что власть и Величество Государей, бывъ основано на общемъ законѣ, не можетъ колебаться отъ злорѣчія частнаго лица. Сколь ни естественно сіе разсужденіе, но встрѣтилось оно весьма поздно разуму законодателей и тогда уже, какъ тысящи жертвъ принесены были противному предразсудку. Сіи то жертвы Я желалъ бы открыть и облегчить ихъ участь. Указать Мнѣ ихъ въ мѣстахъ заточенія и ссылки будетъ предметомъ комиссіи" [1]).

Нравственное величіе мыслей, нашедшихъ себѣ выраженіе въ этомъ указѣ, не требуетъ никакихъ поясненій.

Прошлое сенаторскихъ ревизій очень мало извѣстно какъ обществу, такъ и спеціалистамъ — историкамъ. Немного бóльшею освѣдомленностью въ этомъ предметѣ обладаютъ и офиціальныя сферы, въ чемъ легко можно убѣдиться, просмотрѣвъ историческую справку, составленную нѣсколько лѣтъ тому назадъ для правительства, которое тогда собиралось возобновить сенаторскія ревизіи. Въ этой справкѣ перечислено менѣе половины бывшихъ въ дѣйствительности ревизій, и фамиліи многихъ сенаторовъ указаны совершенно невѣрно, да иначе и быть не могло, такъ какъ до самаго послѣдняго времени къ матеріаламъ для исторіи сенаторскихъ ревизій никто не прикасался, и большая часть ихъ сохранялась въ архивахъ въ такомъ видѣ, что пользованіе ими представлялось невозможнымъ [2]).

---

[1]) П. С. З., 1801 г., № 20012.

[2]) Свѣдѣнія о сенаторскихъ ревизіяхъ могутъ быть почерпнуты: 1) изъ Высочайшихъ указовъ и повелѣній, 2) изъ дѣлъ Министерства юстиціи, 3) изъ производствъ департаментовъ и Общихъ собраній Сената по дѣламъ, возникавшимъ изъ сенаторскихъ

Насколько затруднительно, вслѣдствіе указанныхъ причинъ, изученіе исторіи сенаторскихъ ревизій, настолько же сложна и трудно поддается краткому опредѣленію ихъ юридическая природа.

Первоначальная цѣль учрежденія этого института была, повидимому, служить средствомъ надзора Сената за подчиненными ему учрежденіями, но уже въ началѣ XIX вѣка они служили не только или, правильнѣе сказать, не столько средствомъ надзора для Сената, сколько для Комитета Министровъ и Государя. Кромѣ этого, находясь иногда въ непосредственныхъ отношеніяхъ къ Монарху и пользуясь Его довѣріемъ, ревизующіе сенаторы являются со значеніемъ органа верховнаго управленія, а въ иныхъ случаяхъ на нихъ возлагались обязанности, весьма близкія къ тѣмъ, которыя въ наше время несутъ различныя анкетныя комиссіи. Можно было бы и еще указать на разныя стороны дѣятельности ревизующихъ сенаторовъ, равнымъ образомъ свидѣтельствующія о сложности природы изучаемаго здѣсь института, но врядъ ли въ этомъ представляется особая надобность.

Едва ли не правильнѣе всего понимать сенаторскія ревизіи, какъ продолженіе старинной системы частныхъ порученій. Довѣренныя лица посылались на мѣста съ самыми разнообразными цѣлями, въ зависимости отъ различныхъ обстоятельствъ, поэтому и дѣятельность ихъ, богатая содержаніемъ и разнообразіемъ, не укладывается цѣликомъ ни въ одну изъ готовыхъ юридическихъ формулъ.

Государи, повидимому, такъ и смотрѣли на сенаторскія ревизіи и потому, когда у Нихъ подъ рукой оказывались другія, пользовавшіяся ихъ довѣріемъ лица, то Они и посылали въ губерніи этихъ послѣднихъ. Ближе всего къ Государямъ стояла ихъ

ревизій, 4) изъ дѣлъ о ревизіяхъ, т. е. переписки ревизующихъ сенаторовъ, которая велась ими во время ревизій и сдавалась въ архивы по окончаніи таковыхъ, 5) изъ рапортовъ и другихъ бумагъ, направлявшихся нерѣдко сенаторами на имя Государей и мн. др. Первыя двѣ категоріи матеріаловъ хранятся въ Сенатскомъ архивѣ и въ самое послѣднее время имъ составлена опись (перечневая вѣдомость), которая въ значительной мѣрѣ можетъ облегчить отысканіе необходимыхъ свѣдѣній. Третья и четвертая категоріи хранятся главнымъ образомъ въ Сенатскомъ архивѣ, но часть ихъ находится въ Московскомъ архивѣ Министерства юстиціи и по всей вѣроятности еще и въ другихъ архивахъ. Въ первомъ изъ названныхъ архивовъ имѣются недавно составленныя описи помянутымъ дѣламъ, во второмъ—таковыхъ нѣтъ и переписка сенаторовъ, ревизовавшихъ губерніи въ началѣ XIX вѣка, хранилась въ первобытномъ состояніи въ тюкахъ, запечатанныхъ еще со времени ихъ сдачи въ архивъ канцеляріями сенаторовъ, до тѣхъ поръ, пока эти дѣла не понадобились составителямъ исторіи Сената. Пятая категорія хранится, главнымъ образомъ, въ архивѣ Собственной Его Императорскаго Величества канцеляріи.

свита, отчего чаще всего и командировались ея чины: генералъ-адъютанты, свиты генералъ-маіоры и флигель-адъютанты. Впрочемъ, всматриваясь въ поводы такихъ командировокъ, нельзя не замѣтить, что по большей части тутъ дѣло шло не о широкой ревизіи ряда мѣстныхъ учрежденій, а лишь о разслѣдованіи какого либо частнаго случая. Когда же донесеніе свитскаго офицера указывало на существованіе крупныхъ безпорядковъ по мѣстному управленію, то оно передавалось не только на разсмотрѣніе Комитета Министровъ, который обыкновенно разсматривалъ такія донесенія, но и Сената и въ концѣ концовъ часто служило основаніемъ къ назначенію сенаторской ревизіи [1]). Но иногда, особенно при разслѣдованіи различныхъ злоупотребленій, имѣла главное значеніе быстрота дѣйствій, поэтому Государямъ приходилось искать довѣренныхъ лицъ на мѣстахъ и таковыя находились среди высшихъ воинскихъ чиновъ, жандармскихъ генераловъ и штабъ-офицеровъ, губернскихъ предводителей дворянства, случайно пребывающихъ въ губерніяхъ сановниковъ и проч. [2]). Когда же признавали нужнымъ произвести обстоятельную ревизію мѣстныхъ учрежденій, не ограничиваясь разслѣдованіемъ обратившаго на себя вниманіе правительства конкретнаго случая, и притомъ по какимъ-либо соображеніямъ не останавливались ни на одномъ изъ сенаторовъ, то командировали членовъ Государственнаго Совѣта [3]), товарищей министровъ и другихъ высшихъ должностныхъ лицъ, а иногда поручали означенную ревизію мѣстнымъ генералъ-губернаторамъ, что представлялось особенно удобнымъ при вступленіи таковыхъ въ должность [4]). Поименованныя лица въ такихъ случаяхъ дѣйствовали въ общемъ какъ ревизующіе сенаторы,

[1]) Столѣтіе военнаго министерства. Исторія Государевой Свиты, т. II, стр. 501, 507—508; Архивъ Собств. Е. И. В. канцел., №№ 1650 и 2173; Арх. Сен., Высочайшіе указы и повелѣнія, кн. 444, л. 262 и слѣд.; тамъ же, дѣло I департ., 1804 г., № 434; Ист. обз. дѣят. Ком. Мин., т. I, стр. 351—352; т. II, стр. 187, 206—207 и т. III, стр. 63—65.

[2]) Арх. Сен., Выс. ук. и повел., кн. 333, л. 40; кн. 379, л. 287; кн. 444, л. 265 обор. Сборн. ист. мат., извлеч. изъ архива Собств. Е. И. В. канц., томъ IV, стр. 228; томъ V, стр. 210.

[3]) Такъ, напримѣръ, въ концѣ царствованія Императора Николая Павловича въ Западную Сибирь былъ командированъ членъ Госуд. Совѣта Анненковъ, открывшій вопіющіе безпорядки и злоупотребленія.

[4]) Такъ, напримѣръ, поручено было М. М. Сперанскому обревизовать Сибирь при назначеніи его туда генералъ-губернаторомъ. По собраннымъ свѣдѣніямъ и по результатамъ, это одна изъ замѣчательнѣйшихъ ревизій. Ср. Прутченко. „Сибирскія окраины“.

иногда имъ даже прямо предписывалось во всемъ руководствоваться инструкціей, изданной для сенаторскихъ ревизій [1]).

Послѣ этихъ вступительныхъ замѣчаній надлежитъ перейти къ ближайшему изученію сенаторскихъ ревизій какъ по закону, такъ и въ дѣйствительности. Въ первые годы XIX вѣка дѣйствующимъ по разбираемому здѣсь предмету закономъ была инструкція 1 декабря 1799 года, носившая громоздское названіе: „Высочайше утвержденные пункты, служащіе въ наставленіе и руководство г.г. сенаторамъ, избраннымъ для объѣзда и осмотра губерній“. Эта инструкція ставила весьма широкія задачи сенаторскимъ ревизіямъ, возлагая на нихъ провѣрку дѣйствій судебныхъ и административныхъ учрежденій и собраніе различныхъ свѣдѣній о состояніи земледѣлія, промышленности и торговли. Въ 1804 г. послѣдовало Высочайшее повелѣніе Сенату, дабы онъ, „по случаю вновь предполагаемаго отправленія сенаторовъ для осмотра губерній, прежде данныя имъ инструкціи пересмотря, поправилъ и дополнилъ въ чемъ слѣдовать будетъ сообразно времени и обстоятельствамъ, руководствуясь опытами, каковые прошедшій осмотръ доставилъ и потомъ взнесъ оныя на Высочайшее утвержденіе“. Въ составленномъ вслѣдствіе этого всеподданнѣйшемъ докладѣ Сенатъ говоритъ, что онъ занимался „разсматриваніемъ свѣдѣній, собранныхъ, во 1-хъ, изъ инструкціи 1799 года, во 2-хъ, изъ полученныхъ отъ сенаторовъ о произведенномъ ими осмотрѣ губерній—донесеній, въ 3-хъ, изъ Высочайшихъ повелѣній, состоявшихся послѣ означенной инструкціи при отправленіи сенаторовъ въ нѣкоторыя губерніи и, въ 4-хъ, изъ узаконеній по предметамъ, изъясненнымъ въ прежней инструкціи“ и на основаніи ихъ составилъ новую инструкцію, которую и подносилъ на утвержденіе Государя. Приведенныя строки доклада заставляютъ предполагать, что Сенатъ произвелъ сложную и обширную работу, но на самомъ дѣлѣ эта работа, насколько о ней можно судить по ея результатамъ, была крайне проста,—изъ „пунктовъ“ 1799 года было выпущено около трети, а именно о собраніи всевозможныхъ и весьма многочисленныхъ свѣдѣній объ экономическомъ состояніи губерній, каковая задача была явно не по силамъ ревизующимъ сенаторамъ. Затѣмъ созданъ былъ, оче-

[1]) См., напримѣръ, Арх. Сен., Выс. ук. и повел., кн. 597, л. 249; П. С. З., 1819 г., № 28202; Сборн. истор. матер., извл. изъ архива Собств. Е. И. В. канцел., т. VI, стр. 51 и сл.

видно, на основанiи опыта произведенныхъ уже ревизiй, одинъ только новый пунктъ (15-й) о наблюденiи—„нѣтъ ли какихъ либо отъ мѣстныхъ губернскихъ начальствъ народу притѣсненiй, безгласныхъ налоговъ, также жестокостей въ употребленiи власти и тому подобныхъ обстоятельствъ". Все остальное содержанiе представленной на усмотрѣнiе Государя инструкцiи (пункты 1—14 и 16—18) было буквальнымъ повторенiемъ „пунктовъ" 1799 г. Въ этомъ видѣ инструкцiя удостоилась Высочайшаго утвержденiя 1 августа 1805 года [1]). Первые пять ея пунктовъ поручаютъ ревизующему сенатору выяснить, существуютъ ли на самомъ дѣлѣ всѣ тѣ учрежденiя, которыя по буквѣ закона должны существовать, и правильно ли они функцiонируютъ. Слѣдующiе семь пунктовъ (6—12) возлагаютъ обязанность собрать свѣдѣнiя о числѣ и содержанiи арестантовъ, о дѣятельности полицiи по охраненiю порядка и безопасности, о томъ насколько правильно идетъ дѣло взиманiя налоговъ и податей и о состоянiи учрежденiй опекунскихъ и общественнаго призрѣнiя. Пунктъ 13 поручаетъ „освѣдомиться отъ кого надлежитъ о нуждахъ, недостаткахъ и пользахъ общихъ". Затѣмъ указывается, что сенаторы могутъ осматривать не только губернскiя, но и уѣздныя учрежденiя и вообще всѣ части мѣстнаго управленiя, подчиненныя министерствамъ (п. 14). Но „въ разбирательство дѣлъ между частными людьми не вступаютъ, ибо они посылаются не яко судьи, но какъ инспекторы. Буде сенаторы при вышесказанномъ осмотрѣ найдутъ гдѣ какiе безпорядки или злоупотребленiя, въ такомъ случаѣ исправляя возможное тамъ же на мѣстѣ", возбуждаютъ противъ виновныхъ уголовное преслѣдованiе (п. 16).

Конецъ инструкцiи (п. 17 и 18) посвященъ указанiямъ, во-первыхъ, порядка донесенiй о ходѣ и результатахъ ревизiи (кратко о важнѣйшемъ—Государю и подробно—Сенату) и, во-вторыхъ, что всѣ вышеприведенныя наставленiя не должны стѣснять сенаторовъ, разъ они усмотрятъ что-либо существенное для интересовъ государственныхъ и общаго блага, въ каковыхъ случаяхъ они обязаны лишь руководствоваться „важностью своей присяги, достоинствомъ ихъ званiя и правилами чести". Изложенная инструкцiя была во многихъ случаяхъ лишь главнымъ, а не

[1]) П. С. З., 1805 г., № 21861.

единственнымъ руководствомъ для ревизующихъ сенаторовъ, такъ какъ нерѣдко имъ еще давались особыя наставленія въ тѣхъ рескриптахъ и указахъ, которыми они командировались на ревизіи. Когда цѣлью посылки сенатора было не подробное обревизованіе губерніи, а какое-либо одно спеціальное дѣло, напримѣръ, принятіе продовольственныхъ мѣръ, то дополнительное наставленіе въ рескриптѣ или указѣ пріобрѣтало значеніе главнаго, а иногда и единственнаго руководства. Подобные рескрипты даны были, напримѣръ, сенаторамъ Гермесу и Ланскому при посылкѣ ихъ въ 1817 году для обезпеченія продовольствіемъ населенія нѣкоторыхъ мѣстностей Пермской и Минской губерній и разслѣдованія причинъ постигшаго ихъ голода [1]). Въ прочихъ случаяхъ добавочныя наставленія лишь развивали положенія инструкціи или нѣсколько ее дополняли и расширяли. Такъ въ рескриптѣ сенатору Руничу ему поручалось „распространить примѣчаніе не на одни дѣлѣ и бумаги, но вообще на все, что послужить можетъ ко благу общему и народному спокойствію, обратя особенно вниманіе на то, чтобы не по однимъ только извѣтамъ стараться открывать какія-либо злоупотребленія, но и всякіе способы изыскивать къ обнаруженію оныхъ, имѣя главнымъ предметомъ благосостояніе народа, дабы оное никакими притѣсненіями нарушаемо не было“ [2]). Въ рескриптѣ сенатору Алексѣеву при посылкѣ его въ 1807 году въ присоединенныя отъ Польши губерніи указывалось, чтобы онъ обратилъ особое вниманіе на состояніе городовъ и положеніе евреевъ. Командированному для ревизіи Кіевской губерніи сенатору Болотникову было поручено, чтобы онъ сверхъ сего, „будучи на мѣстѣ, истребовалъ отъ губернскаго маршала свѣдѣнія, до дворянства тамошняго относящіяся, изъ коихъ одни удовлетворилъ бы на основаніи законовъ, другія, заслуживающія уваженіе, но на которыхъ нѣтъ законоположенія, представилъ сюда на разсмотрѣніе съ своимъ мнѣніемъ, а заключающія въ себѣ жалобы изслѣдовалъ не только по гражданской, но и по военной экономической части“ [3]) и т. под.

Въ 1816 году Комитетъ Министровъ возбудилъ вопросъ объ обревизованіи чрезъ сенаторовъ тѣхъ губерній, въ которыя

[1]) Сборн. ист. матер., извлеч. изъ архива Собств. Е. И. В. канц., т. V, стр. 191, 193 и 207.
[2]) Арх. Сен., дѣло М. Ю., 1806 г., № 107, л. 61.
[3]) Тамъ же, дѣло I департ., 1816 г., № 594.

давно уже сенаторы не посылались. По порученію Комитета министръ юстиціи Трощинскій составилъ примѣрное расписаніе предстоящихъ ревизій, которое было одобрено Комитетомъ и поднесено на Высочайшее усмотрѣніе, при чемъ Комитетъ полагалъ, въ случаѣ одобренія его Государемъ, „поручить Общему собранію Сената пересмотрѣть сенаторскую инструкцію вновь на тотъ конецъ, дабы какъ самые предметы, ревизіи подлежащіе, исчислены были въ оной подробнѣе, такъ и самый способъ производства ревизіи изложенъ былъ опредѣлительно“. При подписаніи этого журнала Комитета Аракчеевъ объявилъ, что Государь „разрѣшеніе относительно командированія сенаторовъ предоставляетъ Себѣ; касательно же составленія новой сенаторской инструкціи Его Величеству благоугодно, чтобы Сенатъ теперь же занялся симъ дѣломъ и чтобы инструкція сія внесена была въ Комитетъ Министровъ“. Во исполненіе этого повелѣнія въ томъ же году Сенатъ приступилъ къ работамъ. Необходимые матеріалы были собраны канцеляріей I департамента, а составленіе проекта инструкціи принялъ на себя сенаторъ Хитрово [1]). Въ Первомъ департаментѣ инструкція, повидимому, не вызвала никакихъ разногласій, но въ Общемъ собраніи (Петербургскихъ департаментовъ) голоса подѣлились: одиннадцать сенаторовъ присоединились вполнѣ къ мнѣнію департамента, одинъ—предлагалъ небольшія измѣненія и дополненія относительно порядка принятія ревизующимъ сенаторомъ жалобъ, а двѣнадцать—полагали дополнить составленную инструкцію двумя указаніями, во-первыхъ, чтобы ревизующіе сенаторы „руководствовались Учрежденіями министерствъ и о губерніяхъ“, не касаясь только до военной и военно-морской части и, во-вторыхъ, чтобы они дѣйствовали, какъ департаменты Сената. Первое изъ указанныхъ дополненій не могло имѣть сколько-нибудь существеннаго значенія, такъ какъ ревизующіе сенаторы, конечно, должны были руководствоваться всѣми дѣйствующими законами, а въ томъ числѣ и помянутыми „Учрежденіями“, на что и указалъ въ своемъ согласительномъ предложеніи министръ юстиціи. Второе—было гораздо существеннѣе, такъ какъ совершенно измѣняло характеръ сенаторскихъ ревизій и придавало имъ такое значеніе, котораго правительство вовсе не желало, поэтому при

[1]) Арх. Сен., дѣло М. Ю., 1817 г., № 227.

обсужденіи разныхъ мнѣній сенаторовъ на консультаціи при Министерствѣ юстиціи юрисконсультъ министерства Созоновичъ выступилъ съ рѣзкой критикой означеннаго дополненія. Онъ находилъ, что высказанное сенаторами мнѣніе „несовмѣстно съ возможностью, съ назначеніемъ и званіемъ г.г. сенаторовъ. Не одинъ сенаторъ составляетъ департаментъ, а цѣлое сословіе, которое съ большей зрѣлостью и удобностью можетъ разсматривать дѣла. Сенаторы отправляются не для того, чтобы всякое дѣло привесть на мѣстѣ къ окончанію, но болѣе, чтобъ доставить правительству свѣдѣнія и способы для приведенія губерній въ порядокъ и благосостояніе“ [1]). Министръ юстиціи вполнѣ раздѣлялъ мнѣніе своего юрисконсульта и цѣликомъ внесъ его въ согласительное предложеніе Сенату; затѣмъ онъ съ своей стороны предлагалъ нѣкоторыя измѣненія, клонившіяся главнымъ образомъ къ болѣе пространному изложенію инструкціи, которыя вызвали новое разногласіе въ Сенатѣ. Ходъ работы по составленію инструкціи ревизующимъ сенаторамъ весьма интересовалъ Императора Александра I, который чрезъ Аракчеева торопилъ съ этимъ дѣломъ министра юстиціи [2]). Въ концѣ концовъ составились три мнѣнія: 1) шести сенаторовъ, 2) министра юстиціи, съ которымъ соглашались тоже шесть сенаторовъ, и 3) двадцати сенаторовъ, весьма мало разнившееся отъ мнѣнія министра [3]). Всѣ эти мнѣнія были внесены въ Комитетъ Министровъ, который принялъ мнѣніе министра юстиціи съ небольшими измѣненіями, въ каковомъ видѣ инструкція ревизующимъ сенаторамъ и была Высочайше утверждена 17 марта 1819 года [4]). При составленіи Свода законовъ 1832 года она вошла въ него безъ всякихъ измѣненій и точно также не подверглась никакимъ измѣненіямъ при изданіи Сводовъ 1842 и 1857 годовъ [5]).

Инструкція 1819 года состоитъ изъ двадцати девяти параграфовъ, изъ которыхъ двадцать шесть повторяютъ и развиваютъ подробнѣе содержаніе инструкціи 1805 года, излагая его

---

[1]) Арх. Сен., дѣло Мин. юст., 1817 г., № 108.

[2]) Арх. Собств. Е. В. канцел., № 2887.

[3]) См. тотъ же номеръ и Арх. Сен., дѣло Мин. юст., № 108.

[4]) П. С. З., № 27722. Въ Арх. Сен. имѣется особое дѣло Общ. собр., начавшееся въ 1817 г. „о составленіи инструкціи господамъ сенаторамъ, посылаемымъ для осмотра губерній“.

[5]) Прилож. къ ст. 486 Учр. Сен. т. I Св. зак. 1832 года и къ ст. 256 Учр. Сен. т. I Св. зак. 1842 и 1857 годовъ.

по иной системѣ, и только остальные три—(§§ 25, 26 и 28) говорятъ о новыхъ предметахъ. Тутъ, во-первыхъ, дается указаніе ревизующему сенатору на случай обращенія къ нему просьбъ и жалобъ на важныя злоупотребленія отъ лицъ, живущихъ въ одной изъ сосѣднихъ съ ревизуемой губерній,—въ такомъ случаѣ сенаторъ обязанъ разсмотрѣть жалобу и „учиня надлежащее разрѣшеніе, донесть Правительствующему Сенату". Во-вторыхъ, сенатору предоставляется въ нужныхъ случаяхъ требовать „всякаго содѣйствія и исполненія по его распоряженіямъ" отъ воинскихъ частей и, наконецъ, въ третьихъ, ему дается право, не испрашивая особаго разрѣшенія, производить разслѣдованіе о дѣйствіяхъ военныхъ чиновниковъ, когда они будутъ въ чемъ-либо обвиняться совмѣстно съ гражданскими.

Изъ сказаннаго видно, что три новые параграфа значительно расширяли полномочія ревизующаго сенатора и такимъ образомъ, конечно, возвышали его значеніе и авторитетъ въ глазахъ мѣстнаго населенія. Въ общемъ, юридическое положеніе ревизующихъ сенаторовъ, по инструкціи 1819 года, было таково, что они имѣли полную возможность принести существенную пользу дѣлу надзора за мѣстными учрежденіями и обезпеченію законности въ управленіи. Законодатель съ довѣріемъ смотрѣлъ на сенаторскія ревизіи, и мы увидимъ ниже, насколько онѣ оправдали это довѣріе.

Послѣ изданія инструкціи 1819 года точно такъ-же давались иногда сенаторамъ дополнительныя наставленія, какъ и при дѣйствіи инструкціи 1805 года. Такъ, напримѣръ, при назначеніи въ 1827 году кн. Куракина и Безроднаго для обревизованія Западной Сибири имъ было указано: 1) „чтобы по уваженію къ отдаленности и особенному положенію сего края не ограничивались они общей инструкціей, но приняли бы въ соображеніе все то, что къ пользѣ означеннаго края и обитателей онаго послужить можетъ", и 2) чтобы о занятіяхъ своихъ каждые два мѣсяца доносили Его Величеству. Командированному въ 1843 году на ревизію Астраханской губерніи кн. Гагарину было поручено обревизовать дѣла штаба астраханскаго военнаго губернатора [1]) и т. под.

[1]) Арх. Сен., Высоч. ук. и повел., кн. 598 л. 435; любопытно, что кн. Гагаринъ былъ въ гражданскомъ чинѣ.

При посылкѣ сенаторовъ на ревизіи во второй половинѣ царствованія Императора Николая I имъ обыкновенно поручалось „въ отношеніи чиновниковъ, со стороны коихъ замѣчены ими будутъ маловажныя упущенія по службѣ, употреблять болѣе мѣры исправительныхъ взысканій, а за важныя упущенія безъ видимыхъ однако слѣдовъ злоупотребленій, не предавая суду, увольнять отъ должностей"... О тѣхъ же, которые назначены къ должностямъ властью министровъ, Правительствующаго Сената или Высочайшими приказами, доводить до свѣдѣнія министровъ [1]). Наиболѣе часто и наиболѣе обширныя дополнительныя указанія давались тѣмъ изъ сенаторовъ, которые посылались ревизовать окраины.

Въ началѣ 1820 года была издана особая инструкція для сенаторовъ, назначенныхъ въ губерніи для взысканія недоимокъ [2]), первый параграфъ которой гласилъ: „По необычайному въ нѣкоторыхъ губерніяхъ накопленію казенныхъ недоимокъ въ каждую изъ таковыхъ губерній, по Высочайшему назначенію, отправляется одинъ сенаторъ для принятія скорыхъ и рѣшительныхъ мѣръ ко взысканію оныхъ". Уже отчасти эти строки, а въ особенности дальнѣйшее изложеніе инструкціи доказываютъ, что она издана вслѣдствіе случайныхъ причинъ и, повидимому, должна была имѣть временное значеніе; но на самомъ дѣлѣ вышло не такъ и эта инструкція, составленная весьма подробно и обстоятельно, вошла въ Сводъ законовъ [3]). Командируемому сенатору предписывается, прибывъ по назначенію, истребовать отчетность и вообще всѣ необходимыя данныя о недоимкахъ, войти въ разсмотрѣніе мѣръ, принимавшихся къ ихъ взысканію, а равно и правильности дѣйствій должностныхъ лицъ по сему предмету, достаточно-ли они были настойчивы и не ограничивались-ли однимъ соблюденіемъ формы и канцелярской отпиской. Затѣмъ давались указанія о мѣрахъ и способахъ взысканія каждаго рода недоимокъ, а сенатору предписывалось не ограничиваться одними распоряженіями и подтвержденіями, „но во всѣхъ мѣстахъ, на которыя возложено исполненіе, повѣрять самое дѣйствіе". Заключалась инструкція весьма любопытнымъ постано-

[1]) Арх. Сен., дѣла Мин. юст.: 1) 1843 года, № 7545 о ревизіи Астраханской губ. и 2) 1851 года, № 1229.

[2]) П. С. З., № 28080, 1820 г.

[3]) Инструкція состоитъ изъ 19 параграфовъ.

вленіемъ, что „всѣ издержки, какія употреблены будутъ на отправленіе сенатора и на его разъѣзды, по окончаніи въ губерніи осмотра дѣлъ по недоимкамъ взыскиваются съ виновныхъ въ накопленіи оныхъ".

Наиболѣе обычной причиной назначенія сенаторскихъ ревизій губерній были злоупотребленія и безпорядки по мѣстному управленію, свѣдѣнія о которыхъ часто доходили до правительства; но иногда на первый планъ выступало какое нибудь одно дѣло, для разслѣдованія котораго и посылался сенаторъ, порученіе же обозрѣть присутственныя мѣста, такъ сказать, пристегивалось, къ случаю и, повидимому, иногда давалось лишь для того, чтобы не привлекать всеобщаго вниманія къ заинтересовавшему правительство дѣлу. Такъ въ 1803 году сенаторъ Мухановъ былъ командированъ для выясненія правъ городовъ Бирюча и Ливенска на свободу винокуренія, вслѣдствіе всеподданнѣйшей жалобы мѣстнаго откупщика князя Соколинскаго [1]). Въ 1815 г. сенатору Кушникову было поручено отправиться въ Казань для выясненія истинной причины бывшаго тамъ пожара, во время котораго сгорѣли дѣла почти всѣхъ присутственныхъ мѣстъ [2]). Въ 1819 г. сенаторы кн. Гагаринъ и Хитрово были посланы для разслѣдованія неправильныхъ дѣйствій управляющаго Могилевскимъ (Подольской губерніи) карантиномъ. Въ 1824 году сенаторамъ кн. Долгорукому и Дурасову было поручено разслѣдованіе дѣла о поборахъ съ казенныхъ крестьянъ Вятской губерніи. Въ 1849 году сенаторъ князь Давыдовъ былъ назначенъ для производства формальнаго изслѣдованія по жалобѣ уѣзднаго предводителя дворянства Ершова на недобросовѣстныя дѣйствія калужскаго губернатора Смирнова и др. [3]). Во всѣхъ этихъ случаяхъ, хотя по большей части сенаторамъ и давалось порученіе обревизовать присутственныя мѣста, но ближайшей задачей, поставленной имъ правительствомъ, было выясненіе опредѣленнаго дѣла.

Затѣмъ, иногда сенаторы посылались для принятія мѣръ ко взысканію накопившихся недоимокъ и выясненія причинъ этого накопленія, но, по большей части, правительство одновременно

---

[1]) Арх. Сен., дѣло I департ. 1804 г. № 414.

[2]) Тамъ же, дѣло I департ. 1816 года № 567.

[3]) П. С. З., № 20373, 1802 г.; Арх. Сен., дѣло I департ. 1803 г., № 379; дѣло Мин. юст. 1810 г., № 132; дѣла I департ. 1816 г., № 594 и 1819 г., № 116 и др.

узнавало какъ о недоимкахъ, такъ и объ иныхъ непорядкахъ по управленію въ данной мѣстности, вслѣдствіе чего обыкновенно предпочитало общую сенаторскую ревизію, въ задачи которой входилъ, между прочимъ, и вопросъ о недоимкахъ.

Когда въ жизни какой-либо мѣстности возникали чрезвычайныя обстоятельства, то для принятія соотвѣтственныхъ



Кн. А. А. Долгорукій.

мѣръ правительство часто командировало сенаторовъ. Такъ, напримѣръ, они посылались въ губерніи, постигнутыя неурожаемъ, — для распоряженій по обезпеченію народнаго продовольствія [1]), въ мѣста появленія чумы или холеры—для руководства дѣйствіями губернской и уѣздной администраціи по борьбѣ съ этими эпидеміями; въ 1806 г. сенаторы были посланы въ губерніи, въ которыхъ организовалось земское опол-

[1]) Въ 1820 году Гермесъ—въ Черниговскую губ. и Мертваго—въ Смоленскую; въ 1822 г. Брозинъ—въ Екатеринославскую и Таврическую губ. и Барановъ—въ бѣлорусскія губерніи и др.

ченіе; въ 1826 году кн. Долгорукому дано порученіе разслѣдовать причину участившихся въ нѣкоторыхъ губерніяхъ побѣговъ помѣщичьихъ крестьянъ, принимавшихъ угрожающіе размѣры. Въ 1835 году сенаторы Княжнинъ и Болгарскій были командированы въ Область Войска Донского для введенія въ дѣйствіе новаго войскового положенія. Когда посланные въ губерніи сенаторы выясняли крупные безпорядки и злоупотребленія, что влекло за собою смѣну высшихъ должностныхъ лицъ, то нерѣдко тѣмъ же сенаторамъ поручалось наладить разстроенное управленіе и руководить таковымъ до прибытія новаго начальника губерніи.

Ознакомившись съ причинами, которыми вызывалось назначеніе сенаторскихъ ревизій, слѣдуетъ указать и на ближайшіе ихъ поводы, т. е. на тѣ способы, которыми получались свѣдѣнія о мѣстномъ управленіи, вынуждавшія правительство посылать сенаторовъ въ губерніи.

На первомъ мѣстѣ тутъ надо поставить донесенія должностныхъ лицъ,—генералъ-губернаторовъ, губернаторовъ и вице-губернаторовъ, губернскихъ предводителей дворянства, прокуроровъ, чиновъ корпуса жандармовъ и проч. Такъ, напримѣръ, ревизія управленія на Кавказѣ сенаторами Гермесомъ и Мертваго (1818 г.) была назначена вслѣдствіе донесенія генерала Ермолова, въ которомъ онъ картинно говорилъ „что безпорядки и беззаконія, въ Кавказской губерніи происходящія, губернаторъ Малиновскій не весьма принимаетъ къ сердцу“ и что объ этомъ губернаторѣ онъ (Ермоловъ) „остерегается сказать правду, чтобы не показалась клеветою“ [1]). На тотъ же Кавказъ черезъ одиннадцать лѣтъ были посланы сенаторы Мечниковъ и графъ Кутайсовъ вслѣдствіе донесенія главнокомандующаго Паскевича о плохомъ состояніи гражданскаго управленія. Ревизія Витебской губерніи сенаторомъ Ахлестышевымъ была назначена въ виду полнаго разнорѣчія въ донесеніяхъ губернатора и генералъ-губернатора о дѣятельности мѣстныхъ учрежденій (1853 г.) [2]). Воронежская губ. была обревизована сенаторомъ кн. Долгорукимъ вслѣдствіе донесенія губернатора о злоупотребленіяхъ и взяточничествѣ вице-губернатора при производствѣ рекрут-

[1]) Арх. Сен., дѣло Мин. юст. 1818 г., № 121.
[2]) Тамъ же, дѣло Мин. юст. 1853 г., № 5231.

скихъ наборовъ (1826 г.) [1]. О безпорядкахъ и злоупотребленіяхъ по Казанской губерніи правительство освѣдомилось въ 1819 г. изъ донесенія губернскаго предводителя дворянства и тотчасъ же командировало туда сенаторовъ Кушникова и графа Санти [2]. Но не одни донесенія должностныхъ лицъ, а и частныя жалобы и доносы служили иногда поводомъ къ назначенію сенаторской ревизіи; такъ вслѣдствіе жалобы пятидесяти двухъ дворянъ на костромскаго губернатора Пасынкова былъ командированъ въ 1815 г. на ревизію сенаторъ Алябьевъ [3], открывшій вопіющія злоупотребленія. Вслѣдствіе частныхъ же жалобъ были обревизованы въ 1801 г. Вятская губернія, въ 1818 г. Владимірская, въ 1849 г.—Калужская и др.

Само собою разумѣется, что правительство для назначенія сенаторской ревизіи не дожидалось непремѣнно чьей-либо жалобы или донесенія; иногда безусловно можно сказать, что такого рода повода не было, а тѣмъ не менѣе ревизія назначалась, такъ какъ правительство, на основаніи всей массы доходящихъ до него свѣдѣній, приходило къ убѣжденію въ необходимости осмотра какой-либо губерніи чрезъ сенатора. При этомъ небезъинтересно добавить, что въ началѣ XIX вѣка иниціатива назначенія сенаторскихъ ревизій часто принадлежала Сенату и министру юстиціи, но по мѣрѣ утраты этимъ послѣднимъ высокаго политическаго значенія, унаслѣдованнаго имъ отъ должности генералъ-прокурора, онъ становится равнодушнѣе къ сенаторскимъ ревизіямъ и испрошеніе Высочайшихъ повелѣній о ихъ назначеніи переходитъ къ министру внутреннихъ дѣлъ.

Въ теченіе XIX вѣка было всего немногимъ болѣе ста сенаторскихъ ревизій [4], при чемъ съ точки зрѣнія хронологической онѣ распредѣляются весьма неравномѣрно, — на первую половину вѣка ихъ приходится болѣе восьмидесяти, а на вторую менѣе тридцати. Также неравномѣрно распредѣляются онѣ и по четвертямъ вѣка: въ 1801—1825 г. было около пятидесяти ревизій, а въ 1826—1850 г. лишь тридцать съ небольшимъ. Если мы перенесемъ наши наблюденія на десятилѣтія, то увидимъ, что наи-

[1]) Арх. Сен., дѣло Общаго собранія 1826 г., № 25.

[2]) Тамъ же, дѣло Мин. юст. 1819 г., № 347.

[3]) Тамъ же, Высоч. ук. и повел., кн. 362, л. 321.

[4]) Списки сенаторскихъ ревизій (хронологическій и алфавитные,—1) по фамиліямъ сенаторовъ и 2) по губерніямъ) прилагаются въ концѣ IV тома.

болѣе богатымъ сенаторскими ревизіями было первое десятилѣтіе, т. е. 1801—1810 годы, а затѣмъ число ихъ постепенно и непрерывно уменьшается, спускаясь въ послѣднее десятилѣтіе истекшаго вѣка до единицы. Довѣріе правительства къ сенаторскимъ ревизіямъ очевидно падало, но въ этомъ отнюдь не были виноваты ревизующіе сенаторы, въ огромномъ большинствѣ случаевъ съ честью выполнявшіе возложенныя на нихъ обязанности; причина такого охлажденія находилась въ другой плоскости,—министры и начальники главныхъ управленій становились все болѣе и болѣе полновластными распорядителями своихъ вѣдомствъ и по мѣрѣ этого дѣлались все менѣе и менѣе склонны допускать туда чужой глазъ,—ревизующаго сенатора [1]), предпочитая ограничиваться даже въ самыхъ важныхъ случаяхъ или личной поѣздкой или командировкой одного изъ своихъ ближайшихъ помощниковъ. Достичь такого порядка вещей было для нихъ тѣмъ легче, что всѣ они имѣли личные доклады у Государя и встрѣчали взаимную поддержку въ Комитетѣ Министровъ. Въ сознаніи же общества и тѣхъ сановниковъ, которые стояли внѣ вѣдомственныхъ интересовъ, сенаторскія ревизіи всегда представлялись весьма важнымъ средствомъ охраны законности въ управленіи, поэтому то извѣстный Комитетъ 6 декабря 1826 г., за которымъ нельзя не признать полной компетентности по вопросамъ государственнаго управленія, и проектировалъ, чтобы треть сенаторовъ ежегодно посылалась на ревизіи послѣдовательно во всѣ губерніи Имперіи, т. е., иначе говоря, онъ хотѣлъ обратить сенаторскія ревизіи въ постоянный органъ надзора.

Для производства ревизій командировались одинъ или два сенатора, при чемъ послѣднее встрѣчается сравнительно рѣдко. На сто съ лишнимъ ревизій XIX вѣка было лишь пятнадцать случаевъ посылки двухъ сенаторовъ, послѣдній изъ которыхъ имѣлъ мѣсто въ 1835 году.

Почему именно правительство въ нѣкоторыхъ случаяхъ находило нужнымъ командировать не одного, а двухъ сенаторовъ, на это съ безусловной достовѣрностью трудно отвѣтить, повидимому тутъ принималась во вниманіе сложность возлагавшейся на сенаторовъ задачи. Подтвержденіемъ этого предположенія можетъ отчасти служить слѣдующій эпизодъ: когда до прави-

[1]) Хотя рѣдко, но все же бывали и исключенія, такъ напр., министръ внутреннихъ дѣлъ Перовскій былъ иниціаторомъ цѣлаго ряда сенаторскихъ ревизій начала 40-хъ годовъ.

тельства дошло очень много жалобъ на злоупотребленія таганрогскаго градоначальника Папкова и Комитетъ Министровъ полагалъ назначить сенаторскую ревизію, которой по всей видимости предстояла весьма сложная и обширная работа, то Государь измѣнилъ предположеніе Комитета о командированіи одного сенатора въ смыслѣ назначенія туда двоихъ [1]).

Когда сенаторамъ приходилось ѣхать на ревизію вдвоемъ, то по большей части они старались раздѣлять трудъ, ревизуя разныя учрежденія и только въ болѣе важныхъ обстоятельствахъ дѣйствовали сообща. Насколько можно судить по сохранившимся дѣламъ, согласіе между ними обыкновенно не нарушалось, въ случаѣ же возникновенія разныхъ по какому либо предмету мнѣній, таковыя представлялись на усмотрѣніе Верховной власти и Сената [2]).

Разрѣшеніе вопроса о томъ, кого именно изъ сенаторовъ послать на ревизію, до сороковыхъ годовъ принадлежало обыкновенно министру юстиціи, и только иногда, преимущественно въ самые первые годы царствованія Александра I, предоставлялось Сенату. Затѣмъ можно указать нѣсколько случаевъ, когда избиралъ сенаторовъ Комитетъ Министровъ или самъ Государь. Съ середины же царствованія Императора Николая I это важное дѣло переходитъ въ руки министра внутреннихъ дѣлъ [3]), который вообще пріобрѣтаетъ большое вліяніе какъ на назначеніе, такъ и на самый ходъ сенаторскихъ ревизій. Трудно установить, по какимъ именно соображеніямъ командировался тотъ, а не другой сенаторъ; тутъ играли роль всевозможныя вліянія, но принимались повидимому во вниманіе и обстоятельства, которыя могли отразиться на успѣшности ревизій, такъ, напримѣръ, наблюдается опредѣленное стремленіе посылать сенаторовъ въ мѣстности имъ уже знакомыя по прежней службѣ или по какимъ либо инымъ причинамъ; затѣмъ вообще избирались сенаторы наиболѣе дѣльные и опытные, и къ тому же, по возрасту и состоянію здоровья способные еще къ труду.

---

[1]) Арх. Сен., дѣло Мин. юст. 1819 г., № 131.

[2]) См., напр., Арх. Сен., дѣло I департ. 1826 г., № 2413 о ревизіи Тобольской и Томской губ. сенаторами кн. Куракинымъ и Безроднымъ, рапортъ князя Куракина отъ 1 мая 1828 года.

[3]) Арх. Сен., дѣло I департ. 1802 г., № 321; Высоч. ук. и повел., кн. 260, л. 124, и кн. 735, л. 275; дѣла Мин. юст. 1816 г., № 129, 1818 г., № 41, 1822 г., № 76, 1829 г., № 56, 1838 г., № 94, 1843 г., № 7545, 1859 г., № 54.

Порядокъ избранія сенаторовъ обусловливалъ и характеръ ихъ отношеній къ высшимъ должностнымъ лицамъ; попавъ, напримѣръ, на ревизію благодаря министру юстиціи, ревизующій сенаторъ естественно искалъ въ этомъ министрѣ поддержки, которая была ему такъ необходима въ виду продолжительнаго удаленія изъ столицы и интригъ недовольныхъ ревизіей губернскихъ чиновниковъ, для чего и велъ обыкновенно съ нимъ весьма оживленную переписку. Многіе изъ сенаторовъ о всѣхъ сколько-нибудь существенныхъ дѣйствіяхъ или распоряженіяхъ по ревизіи немедленно извѣщали министра, спрашивали его мнѣнія и совѣта, сообщали свои предположенія и посылали ему копіи рапортовъ и донесеній, отправленныхъ Сенату и на Высочайшее имя, а нѣкоторые, не довольствуясь этимъ, препровождали на предварительный просмотръ всеподданнѣйшіе доклады и рапорты о результатахъ ревизіи и затѣмъ уже только отсылали ихъ по назначенію.

Въ помощь ревизующимъ сенаторамъ назначались чиновники, причемъ число ихъ въ началѣ XIX вѣка было очень не велико, 2—3, а иногда и одинъ; но сенаторы такой канцеляріей обыкновенно не довольствовались и постоянно домогались ея усиленія. Министру юстиціи приходилось по временамъ уступать, и количество чиновниковъ возрастало, такъ что въ сороковыхъ годахъ ихъ было въ среднемъ отъ 6 до 8 [1]). Численность сенаторскихъ канцелярій находилась въ зависимости какъ отъ объема задачи, возлагавшейся на данную ревизію, такъ и отъ самого сенатора,—насколько онъ умѣлъ и могъ, въ зависимости отъ личнаго его положенія и вліянія, добыть желательное ему число чиновниковъ. Въ огромномъ большинствѣ случаевъ составъ сенаторскихъ канцелярій оказывался недостаточнымъ для производства всѣхъ тѣхъ ревизіонныхъ дѣйствій, которыя предпринимались, и поэтому сенаторамъ постоянно приходилось прибѣгать къ содѣйствію мѣстныхъ силъ, какъ, напримѣръ, прокуроровъ, стряпчихъ, предводителей дворянства и проч. [2]).

Другой заботой ревизующихъ сенаторовъ было качество командируемыхъ для пополненія ихъ канцелярій лицъ,—они ста-

[1]) Арх. Сен., дѣло Мин. юст. 1858 г., № 152.
[2]) Тамъ же, дѣло Мин. юст. 1826 г., № 777, 1828 г., № 88 и др.

рались окружить себя лучшими силами, но и тутъ имъ приходилось иногда вступать въ пререканія, такъ какъ высшія начальствующія лица, и прежде всего министръ юстиціи [1]), обыкновенно отвѣчали, что хорошіе чиновники необходимы для отправленія занимаемыхъ ими должностей, и что временное отсутствіе ихъ вредно отразится на ходѣ ввѣреннаго имъ дѣла, и если въ концѣ концовъ и уступали, то только послѣ неоднократныхъ и настойчивыхъ просьбъ [2]).

Усилія сенаторовъ, направлявшіяся къ тому, чтобы поставить ихъ канцеляріи на надлежащую высоту, не оставались безъ результата: въ большинствѣ случаевъ при нихъ находились знающіе и добросовѣстные люди, которые оказывались вполнѣ пригодными помощниками при производствѣ ревизіи. Командировка въ составъ канцеляріи ревизующаго сенатора представлялась всегда весьма привлекательной для каждаго, въ особенности молодого чиновника, во-первыхъ какъ вообще всякое видное назначеніе, а во-вторыхъ какъ хорошая школа для ознакомленія съ ходомъ мѣстной жизни; въ виду этого на ревизіи, особенно во второй четверти XIX вѣка, стремился цвѣтъ столичной молодежи, и при сенаторахъ мы постоянно видимъ лицъ, носящихъ княжескіе и графскіе титулы, состоящихъ въ придворныхъ званіяхъ и вообще членовъ лучшихъ дворянскихъ фамилій.

Работа чиновниковъ сенаторскихъ канцелярій не ограничивалась только веденіемъ переписки и вообще завѣдываніемъ дѣлопроизводствомъ, иногда на нихъ возлагались самостоятельныя порученія по обревизованію отдѣльныхъ учрежденій, преимущественно удаленныхъ отъ губернскаго города.

Съ точки зрѣнія матеріальнаго обезпеченія посылавшіеся на ревизіи чиновники и въ особенности сами ревизующіе сенаторы были обставлены хорошо. При назначеніи сенаторовъ для объѣзда губерній въ 1799 году имъ было выдано на путевыя издержки и прогоны по три, а командированнымъ въ болѣе отдаленныя губерніи—по четыре тысячи рублей, состоявшимъ же при нихъ секретарямъ по 500 руб. Этотъ же размѣръ ассигнованій сохранялся и въ первые годы XIX вѣка, но затѣмъ онъ сталъ

[1]) Ревизующіе сенаторы брали большинство чиновниковъ изъ Министерства юстиціи и въ особенности изъ сенатской канцеляріи.

[2]) См., напр., Арх. Сен., дѣло Мин. юст. 1830 г., № 40.

увеличиваться [1]), и въ 1830-хъ годахъ ревизующіе сенаторы кромѣ прогоновъ получали: 1) подъемныя отъ пяти до десяти тысячъ рублей, въ зависимости отъ дальности предстоящей поѣздки и 2) столовыя—по 1.000 рублей въ мѣсяцъ [2]). Состоящимъ при сенаторахъ чиновникамъ выдавалось: старшимъ по 1.500—2.500 подъемныхъ и 60 руб. въ мѣсяцъ суточныхъ, а младшимъ по 500—1.000 подъемныхъ и 45 руб. суточныхъ. Съ теченіемъ времени цифры эти мало измѣнялись и лишь при изданіи Свода законовъ въ 1842 г. были переведены на серебро, затѣмъ впослѣдствіи какъ сенаторамъ, такъ и чиновникамъ ихъ канцелярій были назначены еще квартирныя деньги, а иногда кромѣ того выдавались и единовременныя пособія [3]).

Продолжительность сенаторскихъ ревизій была различна,—въ первые годы царствованія Александра I онѣ производились обыкновенно въ теченіе 2—4 мѣсяцевъ, но впослѣдствіи продолжительность ихъ увеличивается и въ 1820-хъ годахъ достигаетъ 6—8 мѣсяцевъ, а въ 1830-хъ и 1840-хъ годахъ каждая ревизія занимаетъ обыкновенно болѣе года [4]).

Отъ продолжительности ревизій и численнаго состава сенаторскихъ канцелярій въ значительной степени зависѣлъ и объемъ переписки ревизующихъ сенаторовъ, быстро увеличивавшійся и къ сороковымъ годамъ достигшій огромныхъ размѣровъ,—такъ по ревизіи въ 1842 г. Орловской губ., кромѣ переписки сенатора и нѣсколькихъ связокъ вѣдомостей, было 1.221 дѣло (т. е. производства по жалобѣ, по донесенію и т. под.), по ревизіи въ томъ же году Калужской губерніи 1.222 дѣла и проч. [5]). Если всѣ дѣла и бумаги какой-либо ревизіи того времени сложить одну на другую, то онѣ въ высоту займутъ 2½—3 аршина. Надо замѣтить, что въ этой горѣ принадлежитъ не послѣднее мѣсто тѣмъ вѣдомостямъ, которыя представлялись сенаторамъ различными учрежденіями, ихъ бывало обыкновенно нѣсколько десятковъ и въ общемъ онѣ составляли сотни листовъ. Любопытно замѣтить, что въ этихъ вѣдомостяхъ указывались иногда самыя мелкія подробности мѣстной экономической жизни, какъ, напримѣръ,

---

[1]) Арх. Сен., дѣло Мин. юст. 1818 г., № 41.

[2]) 2 П. С. З., 1830 г., № 3416 и Арх. Сен., Выс. ук. и повел., кн. 494, л. 511.

[3]) Арх. Сен., дѣло Мин. юст. 1859 г., № 54.

[4]) Бывали и болѣе продолжительныя ревизіи,—напр., ревизія сенаторомъ Толстымъ Восточной Сибири продолжалась около четырехъ лѣтъ.

[5]) Арх. Сен., Опись дѣламъ сенаторскихъ ревизій.

количество собираемыхъ ягодъ и грибовъ и численность въ каждой волости не только мелкаго домашняго скота, но даже куръ. Врядъ ли слѣдуетъ распространяться о томъ, насколько осторожно надо пользоваться такими статистическими свѣдѣніями. Но кромѣ приведенныхъ данныхъ, интересныхъ лишь для характеристики канцелярскаго воображенія, вѣдомости, подававшіяся сенаторамъ, даютъ по многимъ вопросамъ дѣйствительно цѣнный матеріалъ для изученія провинціальной жизни и въ особенности финансоваго и общаго управленія.

Прибывъ въ губернію, ревизующій сенаторъ приступалъ немедленно къ ознакомленію съ канцелярскимъ дѣлопроизводствомъ присутственныхъ мѣстъ, къ ревизіи входящихъ и исходящихъ журналовъ, настольныхъ реестровъ, протоколовъ и журналовъ засѣданій и т. под., что при сопоставленіи съ поданными ему вѣдомостями давало возможность составить нѣкоторое представленіе о движеніи дѣлъ, затѣмъ значительное вниманіе удѣлялъ сенаторъ осмотру различныхъ учрежденій, какъ то больницъ, школъ, тюремъ, казенныхъ складовъ вина и соли и т. под.. Одновременно съ этимъ, съ самыхъ первыхъ дней ревизіи мѣстное населеніе буквально засыпало его жалобами, въ которыхъ выливалось много горя и слезъ, и нетерпѣливо ожидало отъ сенатора возстановленія справедливости, законнаго порядка и правосудія.

Такой приливъ жалобъ совершенно понятенъ,—ревизующій сенаторъ былъ гораздо ближе Сената, отъ прошеній, подаваемыхъ на его имя, не требовалось строгаго соблюденія формы, допускались даже словесныя жалобы [1]), что̀ составляло огромное облегченіе для неграмотной и бѣдной массы населенія, и, наконецъ, оставаясь въ губерніи болѣе или менѣе продолжительное время, ревизующій сенаторъ вслѣдствіе этого имѣлъ возможность защитить жалобщика отъ мести раздраженнаго чиновничества.

Наибольшее число жалобъ подавалось на злоупотребленія помѣщичьей властью, на различныя неправильности при производствѣ рекрутскихъ наборовъ, на лихоимство и вымогательство чиновниковъ разныхъ ранговъ, на медленность и неправильность дѣлопроизводства, въ особенности по гражданскимъ

[1]) Этого рода жалобы записывались чиновниками сенаторской канцеляріи со словъ жалобщика, приходившаго лично къ сенатору.

дѣламъ. Чтобы дать вѣрное понятіе о количествѣ поступавшихъ къ сенаторамъ жалобъ, достаточно указать, что лишь одна послѣдняя изъ перечисленныхъ категорій достигаетъ во многихъ ревизіяхъ нѣсколькихъ сотъ, а иногда переходитъ даже за тысячу. Конечно, далеко не всѣ жалобщики получали желаемое ими удовлетвореніе,—нѣкоторымъ приходилось отказывать уже потому, что они обращались по поводу предметовъ, не зависившихъ отъ разрѣшенія сенатора, другіе же должны были довольствоваться лишь тѣмъ, что жалоба ихъ передавалась на разсмотрѣніе надлежащаго учрежденія съ указаніемъ отъ сенатора „поступить съ оной жалобой по законамъ". Но бывало не мало и такихъ жалобъ, по которымъ ревизующіе сенаторы собирали нужныя свѣдѣнія, требовали объясненія, давали предписанія присутственнымъ мѣстамъ и должностнымъ лицамъ, возбуждали уголовное преслѣдованіе, отрѣшали отъ должностей и даже предавали суду.

Кромѣ вышеуказанныхъ средствъ полученія необходимыхъ для ревизіи свѣдѣній сенаторы пользовались еще донесеніями должностныхъ лицъ и массовыми опросами населенія. Этотъ послѣдній способъ примѣнялся главнымъ образомъ для разслѣдованія неправильныхъ дѣйствій чиновниковъ, въ особенности по отношенію незаконно взимаемыхъ ими съ народа поборовъ [1]).

Во время производства ревизій сенаторамъ постоянно приходилось встрѣчать противодѣйствіе со стороны мѣстныхъ властей, руководящими факторами поведенія которыхъ были инстинктъ самосохраненія и раздраженное самолюбіе, а такъ какъ высшіе провинціальные чиновники—генералъ-губернаторы, а отчасти и губернаторы обладали нерѣдко значительными связями, то они не боялись ревизующихъ сенаторовъ, позволяли себѣ отзываться о нихъ и обращаться къ нимъ въ рѣзкомъ и даже прямо вызывающемъ тонѣ, а иногда вступали въ открытыя столкновенія. Положеніе ревизующихъ сенаторовъ было крайне затруднительно и нужно было имѣть много энергіи, характера и такта, да кромѣ того еще солидную поддержку въ Петербургѣ, чтобы довести съ успѣхомъ до конца то дѣло, для котораго они были присланы. Чтобы облегчить задачу сенаторовъ, баронъ

---

[1]) См., напр., М. А. М. Ю., дѣла о ревизіи кн. Долгорукимъ Курской губ.; во время этой ревизіи для выясненія нѣкоторыхъ дѣлъ допрашивалось по 250—270 человѣкъ.

Б. Б. Кампенгаузенъ предлагалъ удалять губернаторовъ на время ревизіи изъ управляемыхъ ими губерній, съ воспрещеніемъ имъ въ то же время въѣзда въ Петербургъ, гдѣ они могли бы, интригуя противъ ревизующихъ сенаторовъ, вредить дѣлу ревизіи. Для иллюстраціи того, насколько затруднительно и непріятно бывало иногда положеніе сенаторовъ, можно привести слѣдующіе факты: во время ревизіи княземъ Долгорукимъ подчиненныхъ казанскому генералъ-губернатору губерній (1826 г.), этотъ генералъ-губернаторъ настойчиво домогался получить отъ сенатора свѣдѣнія о точномъ содержаніи возложеннаго на него порученія и всячески старался контролировать его дѣйствія, для чего и просилъ сенатора сообщать ему обо всѣхъ своихъ распоряженіяхъ, но такія притязанія встрѣтили рѣшительный отпоръ со стороны кн. Долгорукаго, отлично учитывавшаго то видное среди столичной бюрократіи положеніе, которое онъ занималъ. Генералъ-губернатору было категорически заявлено, что домогательство его, какъ неосновательное, не можетъ быть удовлетворено, ибо ревизующему сенатору Высочайше повелѣно доносить о существѣ его дѣйствій лишь въ собственныя руки Государя. Несмотря на всю непріятность такого отвѣта, генералъ-губернаторъ долженъ былъ съ нимъ примириться, такъ какъ понималъ, что не имѣетъ возможности повредить ревизующему сенатору въ Петербургѣ.

Въ 1830 году сенаторы Мертенсъ и Корниловъ были посланы на ревизію Вологодской и Архангельской губерній. Осмотръ первой прошелъ благополучно, но во второй начались пререканія съ губернаторомъ Филимоновымъ и защищавшимъ его генералъ-губернаторомъ Галломъ. Отношенія сильно обострились, и генералъ-губернаторъ донесъ Государю, что сенаторы допускаютъ въ своихъ дѣйствіяхъ крайнюю несправедливость и злоупотребленіе власти, и высказывалъ сожалѣніе по поводу назначенія сенаторской ревизіи, которая лишаетъ его возможности закончить начатое имъ водвореніе порядка въ губерніи. Генералъ-губернатора поддержалъ министръ внутреннихъ дѣлъ, кромѣ того, повидимому, у него были связи въ высшей военной и придворной средѣ. Поэтому, а быть можетъ отчасти и въ виду особаго довѣрія Императора Николая I къ генералъ-губернаторамъ и постоянной Его заботы о поддержаніи престижа ихъ власти, доносъ возымѣлъ силу и послѣдовалъ рѣзкій уже

по одной своей краткости Высочайшій указъ, которымъ предписывалось сенаторамъ немедленно прекратить ревизію, всѣ дѣла передать генералъ-губернатору и ѣхать въ Петербургъ [1]).

Въ 1842 году правительство рѣшило произвести ревизію Восточной Сибири, которою въ то время управлялъ въ качествѣ генералъ-губернатора генералъ Руппертъ. Намѣченный для командированія туда сенаторъ Толстой желалъ уклониться отъ этого порученія, такъ какъ опасался столкновеній съ генералъ-губернаторомъ и лишь послѣ того, какъ ему свыше была обѣщана дѣятельная поддержка, — онъ отправился на ревизію.

Опасенія сенатора вполнѣ оправдались.—Съ первыхъ же шаговъ по прибытіи въ Иркутскъ онъ встрѣтилъ самое энергичное противодѣйствіе со стороны генералъ-губернатора. Когда Толстой возбуждалъ противъ чиновниковъ уголовное преслѣдованіе или предавалъ ихъ суду, то Руппертъ нерѣдко пріостанавливалъ такое распоряженіе и доносилъ о немъ въ Петербургъ; мало этого, онъ предписалъ иркутскому губернатору „доносить ему о всѣхъ предложеніяхъ ревизующаго сенатора, прежде приведенія таковыхъ въ исполненіе“ и наконецъ, несмотря на всѣ настоянія сенатора, вовсе не допустилъ его къ обревизованію нѣкоторыхъ учрежденій. Кромѣ этого Руппертъ всячески старался задѣть и оскорбить сенатора, писалъ къ нему въ раздраженномъ и вызывающемъ тонѣ, называя дѣйствія его „вытекающими изъ увлеченія и самовластія“, а въ Царскіе дни только его одного не приглашалъ къ себѣ обѣдать.

Сенатору волей неволей приходилось жаловаться въ Петербургъ, откуда хотя нѣсколько нерѣшительно, но все же его поддерживали. Въ концѣ концовъ были открыты такіе безпорядки и злоупотребленія по управленію Восточной Сибирью, что правительству не оставалось ничего другого, какъ уволить генералъ-губернатора отъ должности, но произошло это черезъ

---

[1]) Арх. Сен., дѣло Мин. юст. 1828 года № 40. Сознавая всю двусмысленность и непріятность положенія отставленнаго ревизора, сенаторъ Корниловъ обратился къ Государю съ прошеніемъ о томъ, чтобы было повелѣно Общему собранію Сената или Государственному Совѣту разслѣдовать его дѣйствія по ревизіи; министръ юстиціи находилъ такое разслѣдованіе излишнимъ и въ утѣшеніе сенаторамъ (Корнилову и Мертенсу) имъ было объявлено отъ Высочайшаго имени, что въ дѣйствіяхъ ихъ по ревизіи Государь Императоръ не усматриваетъ ничего такого, что могло бы опорочить ихъ долговременную службу.

четыре года послѣ начала ревизіи, и сенатору пришлось въ теченіе этихъ лѣтъ вытерпѣть много непріятностей [1]).

Во время сенаторской ревизіи управленія городомъ Таганрогомъ (1819 г.) мѣстный градоначальникъ подолгу не отвѣчалъ на бумаги сенаторовъ, а нѣкоторымъ изъ подчиненныхъ ему учрежденій категорически предписывалъ не исполнять исходящія отъ нихъ распоряженія [2]). Кромѣ этого, на одного изъ сенаторовъ онъ ложно донесъ, что тотъ просилъ у него взаймы 40 тысячъ рублей [3]). Когда мѣстные администраторы не чувствовали за собою достаточно силы, чтобы вступать въ открытыя столкновенія съ ревизующими сенаторами, и не имѣли возможности интриговать противъ нихъ и вредить имъ въ Петербургѣ, то они сосредоточивали обыкновенно свое вниманіе на томъ, чтобы запутать начатыя сенаторомъ дѣла и сокрыть отъ него истинную картину мѣстной жизни, для чего принимались самыя разнообразныя мѣры вплоть до умышленнаго уничтоженія нежелательныхъ бумагъ и документовъ [4]).

Несмотря на всѣ затрудненія и препятствія сенаторы открывали множество безпорядковъ и злоупотребленій, разсказъ о которыхъ, а иногда и простое ихъ перечисленіе занимаетъ десятки и сотни листовъ въ отчетахъ о ревизіи. Кромѣ этого, ревизующіе сенаторы даютъ огромное количество свѣдѣній о различныхъ сторонахъ мѣстной жизни и притомъ столь цѣнныхъ, что безъ знакомства съ ними трудно составить себѣ вполнѣ вѣрное представленіе о томъ, что дѣлалось въ губерніи и уѣздѣ первой половины XIX вѣка. Всѣми указанными свѣдѣніями изобилуютъ не только подробныя донесенія Правительствующему Сенату, но и краткіе рапорты на Высочайшее имя, посылавшіеся какъ во время хода, такъ и по окончаніи ревизіи [5]), а равно и переписка ревизующихъ сенаторовъ съ министрами.

[1]) Арх. Сен. дѣло Мин. юст. 1842 г. № 8954.

[2]) Тамъ же, Высоч. ук. и повел., кн. 398 л. 232—234.

[3]) Разслѣдованіе по этому доносу было поручено произвести московскому главнокомандующему кн. Голицыну совмѣстно съ московскимъ губернскимъ предводителемъ дворянства.

[4]) Арх. Сен. Ревизія сенаторомъ Бѣгичевымъ Орловской губ., дѣло по рапорту губернатора о поджогѣ губернскаго правленія, тамъ же Высоч. ук. и повел., кн. 606 л. 252 обор. и Воспоминанія Колмакова—Русская Старина 1886 года т. III стр. 517.

[5]) Нерѣдко такихъ рапортовъ въ теченіе ревизіи посылалось 10—20 и больше; сенаторы, пользовавшіеся личнымъ расположеніемъ Государя и близко къ Нему стоявшіе, обращались часто не съ рапортами, а просто съ конфиденціальными письмами иногда даже

Въ огромномъ большинствѣ случаевъ всѣ эти документы составлялись вполнѣ толково и обстоятельно [1]), иногда даже съ излишней подробностью, что, въ особенности, можно сказать о донесеніяхъ и рапортахъ ревизующихъ сенаторовъ времени Императора Николая I, на которыхъ замѣтно отражается господствовавшее тогда въ официальномъ мірѣ увлеченіе канцелярщиной,—десятки листовъ въ нихъ посвящаются описанію мелкихъ отступленій отъ установленнаго закономъ порядка бумажнаго производства и незначительныхъ неисправностей въ настольныхъ реестрахъ, входящихъ и исходящихъ журналахъ, дежурныхъ книгахъ, протоколахъ и т. под. [2]).

Едва ли не болѣе всего въ рапортахъ и донесеніяхъ ревизующихъ сенаторовъ говорится о медленности присутственныхъ мѣстъ и должностныхъ лицъ,—эта общая черта тогдашней деловой жизни бросалась въ глаза уже при самомъ бѣгломъ осмо-

---

на французскомъ языкѣ (см. напр. письма сенатора Сиверса Арх. Собств. Е. В. канцел. № 1067). Хотя сенаторы адресовали нерѣдко свои донесенія въ собственныя руки Государя, но иногда нелегко было ихъ сдать по назначенію, — вотъ что пишетъ по этому поводу одинъ чиновникъ: „Господинъ Сенаторъ Алексѣй Ульяновичъ Болотниковъ въ Кіевѣ 25-го Декабря минувшаго 1816 года при предписаніи своемъ вручилъ мнѣ бумаги, слѣдующія въ С.-Петербургъ къ разнымъ лицамъ, въ томъ числѣ адресованныя Его Императорскому Величеству въ собственныя руки, съ тѣмъ, дабы я тотчасъ отправился съ сими бумагами въ С.-Петербургъ и отдалъ оныя кому слѣдуетъ по принадлежности. Вслѣдствіе чего, прибывъ въ Петербургъ, я явился сперва къ Г-ну Статсъ-Секретарю Марченкѣ и отдавалъ тѣ два пакета, которые слѣдовали Его Императорскому Величеству, но онъ мнѣ сказалъ, что они принадлежатъ для поднесенія Его Величеству Господину Министру Юстиціи; я сейчасъ явился къ нему, Г. Министру Юстиціи подавалъ ему и онъ спросилъ меня, есть ли отъ Г. Сенатора Болотникова отношеніе къ нему о представленіи сихъ всеподданнѣйшихъ донесеній Его Императорскому Величеству, на что я отвѣчалъ, что таковаго дано мнѣ не было. Его Высокопревосходительство отозваться изволилъ, что пакеты сіи слѣдуютъ къ Статсъ-Секретарю Марченкѣ. Я опять явился къ нему, а онъ мнѣ сказалъ, чтобъ я отнесъ къ дежурному генералу, я и къ сему явился, но и тотъ мнѣ чрезъ чиновника велѣлъ объявить, чтобъ я снесъ ихъ къ Министру Полиціи, я туда являлся, и мнѣ въ канцеляріи сказано: что адресованныя бумаги Его Величеству въ собственныя руки Министръ Полиціи не принимаетъ, а слѣдуютъ болѣе онѣ къ Начальнику Главнаго Штаба Князю Волконскому. Я и къ сему явился, но онъ мнѣ также чрезъ чиновника отвѣчалъ, что такъ какъ пакеты сіи адресованы въ собственныя руки Его Величества, то и слѣдуетъ ихъ отдать на половинѣ Государя Императора дежурному камердинеру. Я ту же минуту пошелъ на половину Его Величества во Дворецъ, тамъ подалъ ихъ Старшему камердинеру и по приказанію его получилъ отъ камеръ-лакея Яковлева въ оныхъ расписку“. (Арх. Сен., дѣло Мин. юст. 1816 г. № 137, л. 5—7).

[1]) Исключеніе обыкновенно представляютъ изъ себя донесенія и рапорты по тѣмъ немногимъ ревизіямъ, при производствѣ которыхъ сенаторы оставались довольны всѣмъ или почти всѣмъ, что они видѣли, см., напр., Арх. Сен., дѣла I депар. 1808 г. № 973 и 1826 г. № 742.

[2]) См., напр., Арх. Сен., дѣло Мин. юст. 1853 г. № 2313.

трѣ канцелярій и представленныхъ отъ присутственныхъ мѣстъ вѣдомостей. По наблюденіямъ сенаторовъ, медленностью характеризуются всѣ служебныя дѣйствія огромнаго большинства тогдашняго провинціальнаго чиновничества. Нѣкоторые изъ приводимыхъ сенаторами случаевъ медленности въ движеніи дѣлъ настолько курьезны и неправдоподобны, что имъ нельзя было бы повѣрить, если бы они не исходили изъ офиціальнаго и вполнѣ достовѣрнаго источника.

Ревизія Курской губерніи кн. Долгорукимъ открыла, напримѣръ, дѣла, находившіяся въ производствѣ болѣе 20 лѣтъ и еще далеко не законченныя; въ одномъ только Льговскомъ уѣздномъ судѣ подобныхъ дѣлъ было шестьдесятъ четыре [1]).

Ревизіей той же губерніи сенаторомъ Дурасовымъ (1850 г.) обнаружено, что цѣлый рядъ вошедшихъ въ законную силу рѣшеній судебныхъ мѣстъ остается безъ исполненія около 20 лѣтъ [2]).

Ревизія Западной Сибири (1826—1827) открыла много дѣлъ, тянувшихся по 12—15 и болѣе лѣтъ. Сенаторъ Бѣгичевъ, при ревизіи Орловской губерніи, нашелъ приговоры палаты уголовнаго суда, которые около 13 лѣтъ пролежали у губернатора, ожидая его утвержденія, и, вѣроятно, оставались бы въ томъ же положеніи и дольше, если бы не началась сенаторская ревизія [3]).

Ограничимся этими примѣрами, такъ какъ было бы утомительно пересказать, хотя бы самую небольшую часть приводимыхъ сенаторами вопіющихъ случаевъ медленности. Присутственныя мѣста, обыкновенно, оправдывались тѣмъ, что они наводятъ справки или составляютъ экстракты, но эти привычныя отговорки не дѣйствовали, такъ какъ сенаторы, зная порядокъ канцелярскаго дѣлопроизводства, имъ не вѣрили. Рапорты и донесенія ревизующихъ сенаторовъ вполнѣ выясняютъ причины замѣчавшейся ими медленности,—среди которыхъ одно изъ первыхъ мѣстъ занимаетъ уже упомянутый выше способъ постепеннаго наведенія справокъ (не сразу, а одна за другой) и собиранія дополнительныхъ свѣдѣній, причемъ нѣкоторыми сенаторами было замѣчено, что иногда присутственныя мѣста, въ такихъ случаяхъ, охотно отсылаютъ и самыя дѣла, руководствуясь единственной цѣлью показать въ концѣ года въ отчетѣ

[1]) М. А. М. Ю. ревизія княземъ Долгорукимъ Курской губерніи.

[2]) Арх. Сен., дѣло Мин. юст. 1854 г. № 9993.

[3]) Тамъ же, дѣло Мин. юст. 1842 г. № 574.

наименьшее число остающихся за ними производствъ [1]). Поводы, изъ-за которыхъ требовались дополнительныя свѣдѣнія и возвращались дѣла, часто бывали совершенно незначительны, такъ, напримѣръ, недостаточно полная надпись на тюкѣ, который, тѣмъ не менѣе, прибылъ по назначенію, ошибки въ номераціи на приложенныхъ къ дѣлу описяхъ и тому подобныя мелочи, не имѣвшія рѣшительно никакого значенія [2]). Присутственныя мѣста старались показать, что они работаютъ, но, на самомъ дѣлѣ, большая часть ихъ труда сводилась лишь къ канцелярской отпискѣ, чего, конечно, нельзя было скрыть отъ ревизующихъ сенаторовъ, въ донесеніяхъ и рапортахъ которыхъ мы встрѣчаемъ по этому предмету не мало горькихъ замѣчаній.

По выраженію сенатора Сафонова, ревизовавшаго въ 1859 г. Пензенскую губ., единственно успѣшный способъ заключенія многихъ уголовныхъ дѣлъ—это давность. Тотъ же сенаторъ, во всеподданнѣйшемъ рапортѣ, пишетъ: „помѣщикъ Катковъ и жена его подверглись довольно значительнымъ частнымъ взысканіямъ, признаннымъ ими справедливыми. Съ 1853 года производится дѣятельная переписка между губернскимъ правленіемъ и низшими присутственными мѣстами двухъ уѣздовъ объ описи и оцѣнкѣ находящихся въ тѣхъ уѣздахъ имѣній, принадлежащихъ Катковымъ и, несмотря на всю эту обширную въ теченіе пяти лѣтъ переписку, я нашелъ это дѣло въ томъ же положеніи, въ какомъ оно было въ самомъ началѣ. Въ теченіе этого времени губернскимъ правленіемъ сдѣлано было 57 подтвержденій, замѣчаній и строгихъ выговоровъ, не имѣвшихъ ни малѣйшихъ послѣдствій“ [3]).

Почти съ такою же медленностью производилось присутственными мѣстами исполненіе по сенатскимъ указамъ, а иногда и обнародованіе Высочайшихъ указовъ, особенно тѣхъ, которые, почему-либо, были имъ непріятны [4]).

Затѣмъ сенаторы постоянно доносили о естественномъ послѣдствіи медленности, необычайномъ накопленіи нерѣшенныхъ дѣлъ и неисполненныхъ бумагъ, которыя часто не записывались въ реестры, а просто валялись въ безпорядкѣ на полкахъ кан-

[1]) Арх. Сен., дѣло Мин. юст. 1860 г. № 5803.
[2]) Тамъ же, дѣло Мин. юст. 1860 г. № 5886.
[3]) Тамъ же, дѣло Мин. юст. 1859 г. № 6369 лист. 6—7.
[4]) Тамъ же, дѣло Мин. юст. 1828 г. № 88.

целярскихъ шкафовъ или для очистки мѣста сдавались въ архивы; при ревизіи въ 1838 г. Новгородской губерніи сенаторъ Княжнинъ нашелъ въ архивѣ болѣе семи тысячъ не только не разсмотрѣнныхъ, но даже не разобранныхъ дѣлъ и бумагъ одного только губернскаго правленія.

Почти во всѣхъ рапортахъ и донесеніяхъ много говорится о всевозможныхъ безпорядкахъ, обнаруженныхъ сенаторами при производствѣ ревизій, а до того времени неизвѣстныхъ центральному правительству. Въ иныхъ случаяхъ положительно нельзя не удивляться, что присутственное мѣсто, вся дѣятельность котораго, въ теченіе многихъ лѣтъ, была сплошнымъ безпорядкомъ, оставалось, тѣмъ не менѣе, безнаказаннымъ до тѣхъ поръ, покуда не наступала ревизія. Для примѣра можно привести Курскій уѣздный судъ, который сенаторомъ Дурасовымъ былъ преданъ суду: „а) за нарушеніе законовъ о порядкѣ веденія канцелярскихъ книгъ, б) неизвинительную медленность въ дѣлопроизводствѣ, отчего накопилось въ судѣ до тысячи неоконченныхъ дѣлъ, в) незанесеніе въ настольные реестры, въ теченіе двухъ лѣтъ, нѣкоторыхъ дѣлъ, оставшихся во все сіе время въ безгласности, г) представленіе губернскому начальству ежемѣсячно невѣрныхъ вѣдомостей о дѣлахъ, д) утайку въ вѣдомости, представленной въ губернское правленіе къ іюлю мѣсяцу 1850 года, болѣе полутораста дѣлъ уголовныхъ, е) приведеніе уголовной части по суду до крайняго разстройства, ж) записку въ докладные реестры не всѣхъ требовавшихъ доклада бумагъ, з) несоблюденіе законовъ о составленіи, писаніи, подписаніи и исполненіи журналовъ, между которыми встрѣчаются статьи безъ всякаго по нимъ приказанія, и) составленіе журналовъ позднѣйшими противъ дѣйствительнаго числами, і) подлогъ въ журналѣ 21 февраля 1850 г., въ статьѣ подъ № 1267, к) утрату или истребленіе части журналовъ, л) разрѣшеніе дѣлъ такого рода, которыя, по признанію самаго суда, разбору его не подлежали, и притомъ по однимъ лишь журнальнымъ резолюціямъ, безъ составленія на сей конецъ протоколовъ, м) подачу членамъ къ подписанію журналовъ, уже исполненныхъ, н) рѣшеніе гражданскихъ дѣлъ съ нарушеніемъ всѣхъ обрядовъ и формъ, для судопроизводства постановленныхъ, о) перевершеніе своею властію собственныхъ рѣшеній, п) превратное исполненіе журнала о выдачѣ просительницѣ Авериной свидѣтельства на полученіе

капитала, оставшагося по смерти дѣйствительнаго статскаго совѣтника Аверина, р) окончательное рѣшеніе корчемныхъ дѣлъ, подлежащихъ ревизіонному ходу, а также принятіе къ своему производству дѣлъ слѣдственныхъ по преступленію должности, с) нарушеніе узаконеній насчетъ веденія и составленія протоколовъ, т) утрату или и истребленіе подлинныхъ судебныхъ опредѣленій и дѣлъ у) растрату казенныхъ денежныхъ суммъ и передержку, въ теченіе нѣсколькихъ лѣтъ, слѣдовавшихъ къ отправленію въ приказъ общественнаго призрѣнія апелляціонныхъ денегъ, ф) безпорядки по архиву и неосвидѣтельствованіе онаго, а, наконецъ, х) и за оставленіе безъ огласки и донесенія начальству о множествѣ бумагъ и дѣлъ, найденныхъ заброшенными въ чуланѣ и на чердакѣ въ самомъ жалкомъ и недостойномъ званія присутственнаго мѣста видѣ“ [1]).

Не лучше исполнялъ свои обязанности и Тобольскій окружный судъ. Ревизующіе сенаторы нашли въ немъ: „безпорядки, упущенія и отступленія отъ законоположеній въ производствѣ дѣлъ, превыше всякаго возможнаго чаянія. Здѣсь не законы, но собственный произволъ судей постановлялъ рѣшенія . . . . и все сіе не было преграждено поставленными отъ правительства блюстителями“; дѣятельности суда вполнѣ соотвѣтствовало состояніе его канцеляріи, въ которой многія дѣла оказались безъ начала и безъ конца [2]).

Количество наблюдавшихся сенаторами безпорядковъ отнюдь не уменьшалось съ теченіемъ времени и, въ общемъ, было таково, что въ большинствѣ случаевъ приводило ихъ къ выводу о полномъ разстройствѣ мѣстнаго суда и управленія [3]).

Не мало мѣста въ рапортахъ и донесеніяхъ отводится открытымъ сенаторами злоупотребленіямъ.—Тутъ больше всего говорится о взяткахъ, вымогательствѣ и незаконныхъ поборахъ съ населенія, сопровождавшихся крайней дерзостью и жестокостью. Ревизія кн. Долгорукимъ Курской губ. обнаружила, что уѣздные чиновники, собирая съ крестьянъ незаконные поборы, по нѣсколько рублей съ души, ставили ихъ ранней весной въ воду, зимою заставляли голыхъ ходить по снѣгу или запирали въ

[1]) Арх. Сен., дѣло Мин. юст. 1858 г. № 6858, стр. 1—3.
[2]) Тамъ же, дѣло I департ. 1826 г. № 2413.
[3]) См., напр., Арх. Сен., дѣло Мин. юст. 1854 г. № 9993.

нетопленныя избы, лѣтомъ же сѣкли крапивой [1]). Ревизовавшій Тверскую губернію (1816 г.) сенаторъ Ключаревъ говоритъ „о тиранскихъ проступкахъ“ уѣздныхъ чиновниковъ и др. Сенаторы открывали взяточничество не только низшихъ и среднихъ, но и высшихъ провинціальныхъ чиновниковъ съ генералъ-губернаторами и губернаторами во главѣ.—Больше всего брали съ винныхъ откупщиковъ, подрядчиковъ и поставщиковъ казны, съ просителей по судебнымъ дѣламъ и при производствѣ рекрутскихъ наборовъ. Разслѣдованіемъ сенатора графа Гурьева злоупотребленій по поставкѣ муки въ архангельскіе казенные магазины (1830 г.) было открыто, что одинъ только еврей Кагановъ ежегодно уплачивалъ генералъ-губернатору 6.000 р., правителю его канцеляріи 5.000 р. и приближенному къ генералъ-губернатору чиновнику Иванову -2.000 руб. [2]). Сенаторъ кн. Долгорукій доносилъ, что курскій губернаторъ получаетъ ежегодное добавочное содержаніе отъ откупщика въ размѣрѣ 6.000 руб. [3]). Сенаторы Гермесъ и Мертваго, при ревизіи Кавказской губ., выяснили, что мѣстный губернаторъ незаконно присвоилъ себѣ оставшееся послѣ смерти одного купца наслѣдство въ суммѣ около 100.000 руб. [4]).

Но не объ однихъ корыстныхъ злоупотребленіяхъ доносили сенаторы,—ревизія Закавказскаго края Мечниковымъ и графомъ Кутайсовымъ выяснила, напримѣръ, крайнюю жестокость управленія Дагестаномъ въ послѣдніе годы времени Ермолова,—тамъ было въ короткій срокъ казнено около 70 человѣкъ, причемъ въ отношеніи многихъ изъ нихъ невозможно было выяснить, за что именно они казнены. По мнѣнію сенаторовъ, нѣкоторые пострадали совершенно невинно, да и самыя казни, иногда, производились крайне безчеловѣчно [5]).

Ревизія сенатора Княжнина Новгородской губерніи обнаружила, между прочимъ, крайнюю грубость и деспотичность обращенія губернатора съ неугодными ему чиновниками, такъ что иногда, послѣ начальническаго его разговора наединѣ,—

---

[1]) Арх. Сен., Высоч. ук. и повел., кн. 441, л. 401 и слѣд.

[2]) Тамъ же, дѣло Мин. юст. 1830 г. № 41.

[3]) Тамъ же, Высоч. ук. и повел., кн. 441, л. 423—424.

[4]) Тамъ же, дѣло Мин. юст. 1818 г. № 121.

[5]) Тамъ же, дѣло по ревизіи Закавказскаго края сенаторами Мечниковымъ и графомъ Кутайсовымъ, связка 1-я.

подчиненному приходилось оказывать медицинскую помощь [1]). Ревизія сенатора Дурасова Курской губерніи открыла, что въ посылавшіеся на Высочайшее имя отчеты умышленно помѣщались невѣрныя данныя [2]).

Затѣмъ почти всѣ сенаторы доводили до свѣдѣнія Петербурга о безчисленныхъ случаяхъ превышенія и бездѣйствія власти, которые они обнаруживали во время производства ревизій, причемъ, изучая ихъ рапорты и донесенія, трудно съ опредѣленностью сказать, какія изъ должностныхъ лицъ допускали наиболѣе часто этого рода злоупотребленія,—высшія или низшія; повидимому, въ этомъ отношеніи генералъ-губернаторы и губернаторы могутъ быть вполнѣ поставлены на одну доску съ капитанъ-исправниками и засѣдателями земскихъ судовъ.

Весьма большой интересъ представляютъ сообщаемыя сенаторами свѣдѣнія о состояніи различныхъ провинціальныхъ учрежденій, какъ то—школъ, больницъ и работныхъ домовъ, о положеніи городского самоуправленія, его доходахъ и расходахъ, о мостахъ, дорогахъ и казенныхъ зданіяхъ, о хозяйственной, промышленной и торговой жизни населенія и проч., причемъ къ чести сенаторовъ надо сказать, что они не принимали на вѣру всего, что въ своихъ вѣдомостяхъ писали мѣстныя учрежденія, а въ основаніе рапортовъ и донесеній клали личное наблюденіе и данныя, собираемыя ихъ канцеляріями. Затѣмъ въ указанныхъ документахъ можно найти много любопытныхъ историческихъ свѣдѣній. Такъ, сенаторы Гермесъ и Мертваго (ревизовавшіе въ 1818 г. Астраханскую губернію) сообщаютъ исторію возникновенія и дѣятельности Астраханскаго комерческаго банка и интересные факты изъ прошлаго калмыцкаго и туркменскаго народовъ. Сенаторы Мечниковъ и графъ Кутайсовъ (ревизовавшіе въ 1829 году Закавказскій край) собрали много свѣдѣній о Грузіи, начиная съ ея присоединенія и времени перваго управленія русской властью и, въ частности, по исторіи ея законодательства (уложеніе царя Вахтанга), церковнаго землевладѣнія и др.

---

[1]) Тотъ же губернаторъ, любившій, вообще, хорошо пожить, занималъ безъ всякаго стѣсненія деньги налѣво и направо у всѣхъ нуждавшихся почему либо въ содѣйствіи губернской администраціи лицъ. Получалъ постоянно живую рыбу изъ отдаленныхъ угловъ губерніи, доставлявшуюся къ нему на даровыхъ обывательскихъ лошадяхъ въ сопровожденіи десятскихъ и сотскихъ; въ день свадьбы его дочери Новгородъ былъ иллюминованъ, на что городское общественное управленіе истратило около 2.000 рублей и пр.

[2]) Арх. Сен., дѣло Мин. юст. 1847 г. № 3530 и 1834 г. № 9993.

Инструкціи требовали отъ ревизующихъ сенаторовъ ознакомленія съ мѣстными нуждами, для чего имъ приходилось обыкновенно обращаться къ губернскимъ присутственнымъ мѣстамъ и предводителямъ дворянства, сообщенія которыхъ и служили матеріаломъ для донесеній по этому предмету Государю и Сенату. Въ первыя десятилѣтія XIX вѣка наиболѣе часто указывали сенаторы на недостатокъ мѣдной монеты, незначительность содержанія чиновниковъ и недостаточность ихъ образованія, малоземелье казенныхъ крестьянъ и незаконное обращеніе губернскаго начальства съ избираемыми дворянскими собраніями чиновниками, въ нарушеніе Жалованной грамоты и къ подрыву авторитета дворянства.

Говоря о нуждахъ провинціи, ревизующіе сенаторы предлагали нерѣдко и мѣры къ ихъ устраненію и, вообще, къ усовершенствованію уѣздной и губернской жизни,—проектировали раздѣленіе губерній и уѣздовъ, учрежденіе временныхъ отдѣленій присутственныхъ мѣстъ для разсмотрѣнія накопившихся дѣлъ, введеніе упрощенныхъ формъ канцелярскаго дѣлопроизводства, улучшеніе надзора за мѣстнымъ управленіемъ [1]) и проч. Разрѣшеніе вопроса о томъ, какъ относилось правительство къ указаннымъ предложеніямъ, приводитъ насъ къ болѣе общему вопросу о послѣдствіяхъ сенаторскихъ ревизій. Но, чтобы покончить съ донесеніями ревизующихъ сенаторовъ, надо сказать, что не вездѣ и не все находили они въ плохомъ состояніи,—иногда, хотя и очень рѣдко, оказывалась въ удовлетворительномъ положеніи большая часть осмотрѣнныхъ учрежденій, чаще же они обращали вниманіе Государя и Сената на успѣшную дѣятельность одного-двухъ присутственныхъ мѣстъ или отдѣльныхъ должностныхъ лицъ, которымъ и объявлялось „удовольствіе" или „похвала" отъ Сената, а иногда и Высочайшее одобреніе.

Уже самый фактъ пребыванія сенатора въ губерніи отражался весьма благопріятно на дѣятельности провинціальнаго чиновничества,—всѣ учрежденія и должностныя лица подтягивались, и темпъ офиціальной жизни ускорялся, такъ что при сенаторѣ, обыкновенно, за полгода рѣшалось больше дѣлъ и

---

[1]) См., напр., по послѣднему предмету проектъ сенатора Обрескова объ учрежденіи особыхъ инспекторовъ—попечителей губерній изъ сенаторовъ, Сборн. ист. матер., Собств. Е. В. канц., т. VIII, стр. 179—188.

исполнялось бумагъ, чѣмъ до него въ теченіе цѣлаго года [1]). Такъ же благотворно отражалось присутствіе сенатора и на качествѣ канцелярской дѣятельности. Когда ревизія раскрывала какіе либо безпорядки и злоупотребленія, то сенаторы старались по возможности устранить ихъ на будущее время своими указаніями и распоряженіями; объ этихъ указаніяхъ и распоряженіяхъ они доносили Сенату, который, почти всегда, таковыя одобрялъ и подтверждалъ [2]). Но встрѣчались нерѣдко случаи, когда ревизующій сенаторъ, своей собственной властью, не могъ помочь дѣлу,—ему оставалось тогда лишь ходатайствовать предъ правительствомъ, т. е. ограничиться однимъ возбужденіемъ какого либо вопроса, и правительство довольно внимательно относилось къ представленіямъ сенаторовъ. Такъ, вслѣдствіе донесенія сенатора Рунича о томъ, что изъ Рязанской и нѣкоторыхъ другихъ губерній привозятся на Урюпинскую (Донской области) ярмарку для продажи въ розницу скованные помѣщичьи крестьяне, былъ воспрещенъ такой видъ торговли людьми, приближающійся, по выраженію Государственнаго Совѣта, къ продажѣ съ молотка [3]). Вслѣдствіе соображеній, представленныхъ сенаторомъ Мясоѣдовымъ, былъ изданъ законъ, которымъ установлено, что всѣ дѣла о преступленіяхъ должности, начатыя по предписаніямъ ревизующихъ сенаторовъ, обязательно должны представляться на ревизію Правительствующаго Сената. Въ числѣ послѣдствій ревизіи Слободско-Украинской губерніи сенаторами Лопухинымъ и Нелединскимъ-Мелецкимъ было перечисленіе Богучарскаго уѣзда, согласно высказанному сенаторами мнѣнію, изъ состава этой губерніи въ Воронежскую губернію, и переселеніе духоборовъ по собственному ихъ желанію, поддержанному сенаторами, на Молочныя воды со щедрымъ пособіемъ отъ казны [4]). Въ виду донесенія сенаторовъ Безроднаго и кн. Куракина объ отяготительныхъ поборахъ съ крестьянъ, производимыхъ духовенствомъ Западной Сибири за церковныя требы, на это обстоятельство обращено, по Высочайшему повелѣнію, особое вниманіе Синода. По представленію сенаторовъ Дура-

[1]) См., напр., Арх. Сен., дѣло Мин. юст. 1843 г. № 7467, вѣдомость палатъ уголовнаго и гражд. суда о движеніи дѣлъ.

[2]) Арх. Сен., дѣло I департ. 1807 г. № 549 и 1816 г. № 658, дѣло Мин. юст. 1860 г. № 5800.

[3]) Арх. Госуд. Совѣта, т. III, ч. 1, стр. 62—63.

[4]) И. В. Лопухинъ—Записки, стр. 133.

сова и кн. Долгорукаго, было издано новое положеніе о порядкѣ замѣщенія волостныхъ головъ и писарей. Затѣмъ, вслѣдствіе ходатайствъ сенаторовъ, неоднократно создавались временныя экспедиціи губернскихъ правленій, палатъ и иныхъ учрежденій для разбора и рѣшенія накопившихся дѣлъ [1]), увеличивалось число чиновниковъ, принимались различныя мѣры въ сферѣ казеннаго хозяйства и проч.

Почти каждая сенаторская ревизія влекла за собою удаленіе отъ должностей цѣлаго ряда чиновниковъ, начиная съ первыхъ лицъ мѣстной администраціи, и наложеніе множества дисциплинарныхъ взысканій, чаще всего выговоровъ; но нерѣдко открывались такіе проступки, что невозможно было ограничиться указанными видами репрессіи, а приходилось возбуждать уголовное преслѣдованіе и предавать виновныхъ суду [2]). Количество лицъ, предававшихся суду, въ значительной мѣрѣ зависѣло отъ того, насколько строгъ былъ данный сенаторъ и насколько онъ умѣлъ раскрыть злоупотребленія, и въ общемъ колебалось отъ нѣсколькихъ десятковъ до нѣсколькихъ сотъ на каждую обревизованную губернію, примѣромъ послѣдняго можетъ служить ревизія сенаторомъ Мясоѣдовымъ Тульской, Курской и Орловской губерній (1815—1816 г.), вслѣдствіе которой было предано суду болѣе 1,000 чиновниковъ [3]). Здѣсь слѣдуетъ замѣтить, что ревизующіе сенаторы одинаково относились и къ высшимъ и къ низшимъ должностнымъ лицамъ, примѣняя къ тѣмъ и другимъ одну общую мѣрку законности и добросовѣстности дѣйствій, но такъ какъ власть преданія суду этихъ послѣднихъ принадлежала не сенатору, а высшимъ государственнымъ учрежденіямъ, настроеннымъ по отношенію къ нимъ болѣе снисходительно, то правильное соотношеніе между виною и отвѣтственностью иногда нарушалось, и только благодаря Высочайшей резолюціи возстановлялась въ нѣкоторыхъ случаяхъ справедливость и равенство всѣхъ должностныхъ лицъ передъ закономъ [4]). Посла-

---

[1]) 2 П. С. З., № 1301, 1827 г.; Истор. обз. дѣят. Комит. Мин—овъ, т. 1, стр. 447—448 и Арх. Сен., дѣла I департ. 1811 г. № 804 и 1819 г. № 121.

[2]) Для ускоренія дѣла и усиленія наказанія Императоръ Николай Павловичъ иногда предавалъ такихъ лицъ военному суду, несмотря на принадлежность ихъ къ гражданскому вѣдомству.

[3]) Арх. Сен., Высоч. ук. и повел., кн. 396 л. 32.

[4]) Тамъ же, Высоч. ук. и повел., кн. 370 л. 259 и кн. 592 л. 502—503; дѣло Мин. юст. 1861 г. № 1229.

бленіе, оказываемое первымъ губернскимъ чиновникамъ, не разъ раздражало Государей. —Весьма интересный въ этомъ отношеніи случай имѣлъ мѣсто послѣ ревизіи сенаторомъ Хитрово Вологодской губерніи (1813 годъ), которою были открыты значительныя злоупотребленія губернатора и вице-губернатора, но Сенатъ взглянулъ иначе на факты, собранные сенаторомъ, и призналъ помянутыхъ лицъ виновными лишь въ самыхъ незначительныхъ проступкахъ. Недовольный такимъ противорѣчіемъ между донесеніемъ сенатора и рѣшеніемъ Сената, Императоръ Александръ I поручилъ Государственному Совѣту выяснить, кто изъ нихъ правъ, такъ какъ или „донесеніе сенатора Хитрово не имѣло законнаго основанія, или V департаментъ Сената сдѣлалъ послабленіе въ своемъ сужденіи о сихъ чиновникахъ", и когда Совѣтъ призналъ донесеніе ревизующаго сенатора вполнѣ основательнымъ, то ему было поручено войти въ обсужденіе дѣйствій названнаго департамента Сената, постановившаго неправильное рѣшеніе [1]).

Но отъ преданія суду было очень далеко до окончательнаго приговора, тутъ немедленно начиналась обычная канцелярская волокита,—происки и взятки, и въ концѣ концовъ дѣло разросталось въ объемѣ и затягивалось на много лѣтъ. Чтобы дать понятіе объ объемѣ дѣлъ, возникавшихъ изъ сенаторскихъ ревизій, достаточно привести на выдержку нѣсколько цифровыхъ данныхъ: опредѣленіе Сената объ отвѣтственности чиновниковъ за безпорядки и злоупотребленія, открытыя ревизіей кн. Давыдова Калужской губ. (1849 г.), написано на 2.000 листахъ [2]); записка по дѣлу о злоупотребленіяхъ вятскаго губернатора Добринскаго и другихъ чиновниковъ, привлеченныхъ къ отвѣтственности вслѣдствіе ревизіи кн. Долгорукаго и Дурасова, составляетъ болѣе 800 печатныхъ страницъ большого формата. Возникшее вслѣдствіе ревизіи кн. Гагарина (1843 г.) дѣло объ отвѣтственности астраханскаго военнаго губернатора Тимирязева заключало въ себѣ около 2.000 листовъ [3]). Въ полномъ соотвѣтствіи съ объемомъ была и медленность движенія этихъ дѣлъ,—обыкновенно они заканчивались черезъ 8—10 и даже болѣе

[1]) Арх. Сен., Высоч. ук. и повел., кн. 371 л. 579—581 и кн. 376 л. 262.
[2]) Тамъ же, дѣло Мин. юст. 1853 г. № 3658.
[3]) Тамъ же, дѣло Мин. юст. 1845 г. № 7613.

лѣтъ послѣ сенаторской ревизіи. За это время можно было использовать всевозможныя вліянія и самые разнообразные способы для затемненія дѣла и облегченія своей участи; кромѣ этого, помогалъ обвиняемымъ дореформенный процессъ съ его теоріей формальныхъ доказательствъ и, наконецъ, нерѣдко проступки ихъ подпадали подъ дѣйствіе Всемилостивѣйшихъ манифестовъ. Вслѣдствіе совокупнаго вліянія всѣхъ указанныхъ



И. В. Лопухинъ.

обстоятельствъ многія дѣла, возникавшія изъ сенаторскихъ ревизій, оканчивались ничѣмъ, и виновные чиновники часто ускользали такимъ образомъ отъ заслуженныхъ ими наказаній, отдѣлываясь въ худшемъ случаѣ отставленіемъ отъ должностей.

Приводя къ концу очеркъ сенаторскихъ ревизій до 60-хъ годовъ XIX вѣка, интересно остановиться на томъ, какъ относились къ нимъ современники и прежде всего Государи и правительственная среда. Императоръ Александръ I слѣдилъ за ревизіями и интересовался ими, но въ то же время Онъ, повиди-

мому, понималъ, что въ силу совокупности разныхъ причинъ онѣ мало достигаютъ своей цѣли, почему въ концѣ царствованія и смотрѣлъ на нихъ довольно скептически [1]). По отношенію къ ревизующимъ сенаторамъ Онъ бывалъ иногда строгъ [2]), но дѣйствительныя ихъ заслуги отмѣчалъ и къ мнѣніямъ ихъ въ большинствѣ случаевъ относился со вниманіемъ [3]). Весьма любопытные благодарственные рескрипты были даны Императоромъ Александромъ I сенаторамъ И. В. Лопухину и Нелединскому-Мелецкому послѣ обревизованія Слободско-Украинской губерніи.—Въ одномъ изъ нихъ говорилось „ . . . . собственныя ваши примѣчанія на всѣ части Слободско-Украинской губерніи дѣлаютъ честь вашему просвѣщенію, правотѣ и видамъ справедливаго человѣколюбія" . . . А въ другомъ, данномъ по поводу весьма гуманныхъ мѣръ, принятыхъ сенаторами въ отношеніи духоборовъ: „Господа тайные совѣтники и сенаторы Лопухинъ и Нелединскій-Мелецкій, пріймите истинную Мою благодарность за поступокъ вашъ въ дѣлѣ духоборцевъ, Я нахожу его столько же сообразнымъ просвѣщенію и благоразумнымъ вашимъ правиламъ, сколько и основаннымъ на справедливости и настоящемъ положеніи сихъ людей. Вмѣстѣ съ симъ вразумляю Я губернатора, какимъ образомъ должно располагать ему назначенное при возвращеніи сихъ духоборцевъ увѣщаніе и находя между тѣмъ, что прежде предпринятаго тамошнимъ правительствомъ . . . . просвѣщенія ихъ умовъ, пристойнѣе и нужнѣе бы было помыслить о ихъ пропитаніи и водвореніи и что прежде настоятельныхъ вопросовъ о ихъ обязанностяхъ къ правительству должно бы было дать имъ почувствовать, что правительство сіе, въ разоренномъ ихъ положеніи, готово простереть имъ руку помощи и покровительства" [4]).

Существо дѣятельности ревизующихъ сенаторовъ было таково, что создавало имъ массу враговъ, которые старались всячески вредить и иногда обращались съ жалобами на сенаторовъ непосредственно къ Государю; но Императоръ

[1]) Сборн. ист. матер. Собств. Е. В. канцел., т. I, стр. 381—383.

[2]) Арх. Сен., Высоч. ук. и повел., кн. 389, л. 292 и дѣло Мин. юст. 1816 г. № 64.

[3]) Въ одномъ изъ писемъ сенатору Сиверсу, ревизовавшему Волынскую губ., Императоръ Александръ I писалъ: „j'ai designé pour la place du gouverneur de la Volhynie le général Ghigitsky... principalement sur votre recommendation" (Арх. Собств. Е. В. канц. № 1647).

[4]) Записки И. В. Лопухина, стр. 131—132.

Александръ I отнюдь не былъ склоненъ терпѣть интриги противъ ревизующихъ сенаторовъ, и жалобщики встрѣчали обыкновенно надлежащій отпоръ. Характерную въ этомъ смыслѣ отповѣдь получила отъ Государя графиня Потоцкая, которая въ просьбахъ на Высочайшее имя хотѣла опорочить дѣйствія по ревизіи сенатора Болотникова (1816 г. въ Кіевской губ.): „Графиня Софья Константиновна,—говорилось въ отвѣтномъ рескриптѣ, Я получилъ двѣ просьбы ваши и съ прискорбіемъ сказать долженъ, что считаю потеряннымъ время, употребленное на разборъ оныхъ. Одно уваженіе къ полу вашему удерживаетъ Меня отъ справедливаго наказанія сочинителя, исполненнаго духа ябеды и посему только уваженію рѣшаюсь Я отвѣчать вамъ вмѣсто того, что надлежало бы публично объявить нелѣпость требованія и клевету"; этому энергическому началу вполнѣ соотвѣтствовалъ и конецъ рескрипта: „Въ законахъ найдете всегда вы защиту при справедливости претензій . . . неосновательныя же просьбы и клеветы ни малѣйшей не принесутъ пользы. Онѣ будутъ оставляемы Мною безъ уваженія, ибо, имѣя долгъ сохранять святость законовъ, Я не позволю себѣ отступить отъ установленнаго порядка, а дальнѣйшая ябеда и злорѣчіе легко быть можетъ вынудятъ Меня употребить на пресѣченіе оныхъ мѣры строгости, тѣми же законами постановленныя" [1]).

Императоръ Николай Павловичъ, повидимому, еще менѣе своего предшественника вѣровалъ въ пользу сенаторскихъ ревизій, вслѣдствіе чего въ такихъ случаяхъ, когда при Александрѣ I обыкновенно посылались сенаторы, Онъ нерѣдко, вмѣсто того, командировалъ чиновъ своей свиты или другихъ должностныхъ лицъ. По отношенію къ ревизующимъ сенаторамъ Онъ былъ строгъ и взыскателенъ, и рѣдкій изъ нихъ могъ похвалиться Его довѣріемъ, что̀ проистекало, по всей вѣроятности, отъ общаго взгляда Императора Николая I на Сенатъ и на сенаторовъ.

Если исключить самые первые годы царствованія Императора Александра I, когда правительство особенно интересовалось вопросомъ о водвореніи порядка и законности въ управленіи и судѣ, то можно безъ натяжки сказать, что большинство министровъ и вообще государственныхъ людей, стоявшихъ у активнаго управленія, не были поклонниками сенаторскихъ ревизій,

[1]) Сборн. ист. матер. Собств. Е. В. канцел., т. V, стр. 179—181.

но, конечно, не потому, чтобы они не понимали значенія этого института, а просто изъ чувства ревности и самосохраненія— ревизующіе сенаторы могли оказаться конкурентами по власти и вліянію и открыть такіе факты, которые, если и не скомпрометировали бы самого министра, то во всякомъ случаѣ легли бы пятномъ на ввѣренное ему вѣдомство.

Съ гораздо большимъ сочувствіемъ и довѣріемъ относились къ ревизіямъ тѣ изъ высшихъ должностныхъ лицъ, которыя стояли въ сторонѣ отъ вѣдомственныхъ интересовъ, какъ, напримѣръ, сенаторы и члены Государственнаго Совѣта [1]).

Что же касается общества, то, понятно, оно одобряло и цѣнило сенаторскія ревизіи, какъ и всякую попытку правительства, направленную къ водворенію истиннаго правосудія и законности въ управленіи,—наиболѣе интеллигентная его часть— дворянство—находила нужнымъ выражать по этому поводу свои взгляды и чувства, такъ, напримѣръ, волынское дворянство ходатайствовало о разрѣшеніи поставить въ залѣ дворянскаго собранія бюстъ сенатора Сиверса, который своими распоряженіями и дѣйствіями во время ревизіи губерніи (1815 г.) многихъ избавилъ отъ притѣсненій и злоупотребленій мѣстныхъ властей [2]). Послѣ ревизіи Кіевской губерніи сенаторомъ Болотниковымъ (1816 г.) губернскій предводитель дворянства графъ Потоцкій обратился, по уполномочію дворянства, къ Императору Александру I съ письмомъ и въ этомъ письмѣ говорилъ, что дворянство ему поручило принести искреннюю благодарность „за выборъ къ обревизованію здѣшней губерніи сенатора, который соотвѣтствовалъ ожиданію губерніи въ правосудіи“ [3]), и др.

Подводя итоги всему сказанному о сенаторскихъ ревизіяхъ, надо признать, что законодатель относился къ нимъ съ сочувствіемъ и довѣріемъ, но правящая среда по большей части смотрѣла на нихъ иначе и мало поддерживала ревизующихъ

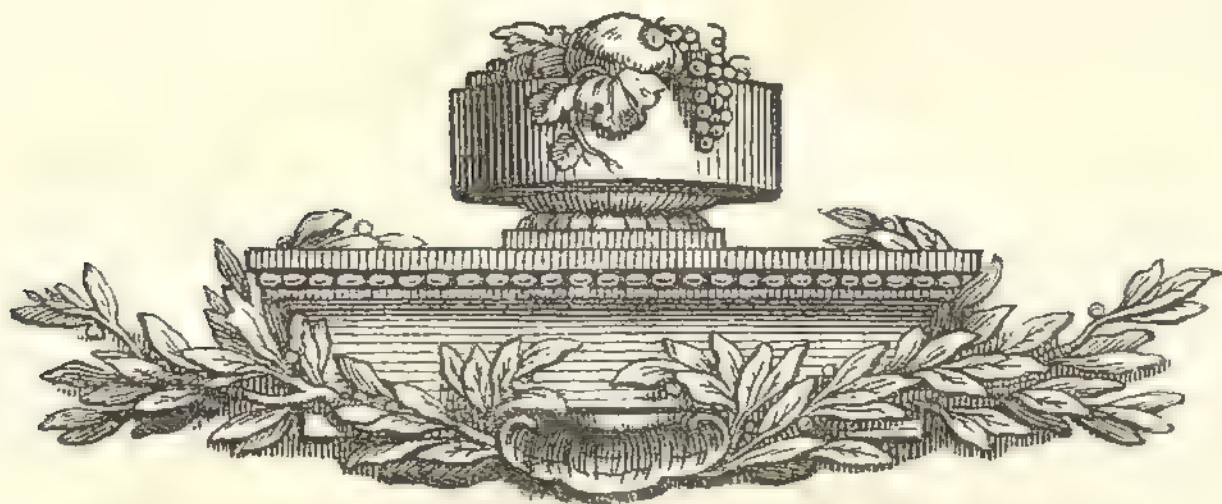
---

[1]) Одинъ изъ видныхъ дѣятелей времени Александра I бар. Кампенгаузенъ, во исполненіе воли Государя, составилъ любопытную записку, въ которой между прочимъ имѣется не лишенная интереса критика существовавшаго порядка назначенія сенаторскихъ ревизій. Онъ предлагалъ назначать ревизіи не по поводу злоупотребленій, а послѣ каждой смѣны губернатора, если же ревизія начиналась по какой-либо иной причинѣ, то немедленно же переводить губернатора въ другую губернію (Сборн. ист. матер. Собств. Е. В. канц., т. II, стр. 520—526).

[2]) Архивъ Собств. Е. В. канц. № 1107.

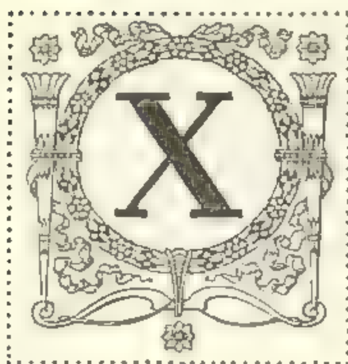
[3]) Тамъ же, № 1742.

сенаторовъ, которые тѣмъ не менѣе съ пользою послужили дѣлу водворенія порядка и законности въ мѣстной жизни. Конечно результаты сенаторскихъ ревизій были бы гораздо крупнѣе, если бы, во-первыхъ, самыя ревизіи назначались чаще и, во-вторыхъ, всѣ бы привлеченные сенаторами къ отвѣтственности чиновники подвергались законному взысканію.



Сенатское дѣлопроизводство въ XIX столѣтіи до реформъ 60-хъ годовъ.

Общіе недостатки дѣлопроизводства. Медленность. Законодательныя и административныя мѣры для устраненія медленности. Начало единогласія рѣшеній, его происхожденіе и послѣдствія. Участіе министровъ. Инструкціи дежурству и оберъ-секретарю. Законъ 22 января 1832 г. Права участвующихъ въ дѣлѣ лицъ.



арактеръ сенатскаго дѣлопроизводства оказывалъ сильное и неблагопріятное вліяніе на судьбу и положеніе самого Сената и несмотря на рядъ законодательныхъ мѣръ несовершенства сенатскаго производства въ первую половину XIX столѣтія не только не были устранены, или хотя бы ослаблены, но даже возрасли. Ухудшенію положенія особенно содѣйствовало учрежденіе министерствъ. Министры вели борьбу съ Сенатомъ не только изъ за предѣловъ обоюдной компетенціи, но и въ предѣлахъ компетенціи изъ-за вліянія на существо самихъ рѣшеній и эта послѣдняя борьба происходила на почвѣ дѣлопроизводственныхъ правилъ.

Но и безъ этого осложненія сенатское дѣлопроизводство вступило въ XIX вѣкъ въ крайне неудовлетворительномъ состояніи. Оно, конечно, прежде всего страдало несовершенствами, общими съ другими судебными и административными учрежденіями того времени. Черезъ нѣсколько мѣсяцевъ послѣ вступленія на престолъ и почти вслѣдъ за изданіемъ „указа о должности Сената", Императоръ Александръ I обратился къ Сенату съ Именнымъ указомъ слѣдующаго содержанія: [1]) „Внимая еже-

[1]) Арх. Сен., Выс. ук. и повел., кн. 240, л. 173.

дневно входящимъ къ Намъ жалобамъ на медленное рѣшеніе дѣлъ и зная, что, при всѣхъ побужденіяхъ и при всемъ усердіи и дѣятельности исполнителей, образъ производства дѣлъ, нынѣ существующій, во многихъ отношеніяхъ препятствуетъ успѣшному ихъ движенію, Мы признали нужнымъ изыскивать средства къ сокращенію и облегченію его, не ослабляя однакожъ силы обрядовъ, правосудіе охраняющихъ и исполненію закона существенныхъ. На сей конецъ представлено Намъ отъ генералъ-прокурора[1]) мнѣніе, которое, препровождая въ оригиналѣ Правительствующему Сенату, повелѣваемъ, войдя въ полное по сему предмету разсмотрѣніе, положить и представить Намъ мѣры, какія признаетъ онъ къ скорѣйшему рѣшенію дѣлъ наилучшими".

Мнѣніе генералъ-прокурора Беклешова, упоминаемое въ указѣ, ярко обрисовываетъ положеніе судебнаго строя того времени. Кромѣ того, что нельзя было опредѣлить, когда дѣло по очереди дойдетъ до разсмотрѣнія и сколько уйдетъ времени на дѣлопроизводство, для одного переноса дѣла изъ нижняго суда въ палату по закону полагалось $18^1/_2$ мѣсяцевъ; столько же полагалось времени на переносъ дѣла въ Сенатъ, а съ годовымъ срокомъ на подачу апелляціи всего могло уйти болѣе пяти лѣтъ. Предположенія Беклешова были несомнѣнно вполнѣ обоснованы. Онъ стоялъ за сокращеніе всѣхъ сроковъ, за отмѣну экстрактовъ по апелляціямъ; вызова къ рукоприкладству, по его мнѣнію, не должно быть, ибо ничего новаго при рукоприкладствѣ не обнаруживается. Вмѣсто экстрактовъ слѣдуетъ ввести краткія записки за отвѣтственною подписью оберъ-секретаря. Онъ признавалъ необходимымъ, чтобы даже по частнымъ жалобамъ Сенатъ не требовалъ объясненій „отъ присудственныхъ мѣстъ", а чтобы приносящаго частную жалобу заставлялъ брать копію производства изъ судебнаго мѣста и представлять при жалобѣ—и чтобы только тогда давалось „несумнительное разрѣшеніе въ Сенатѣ". Затѣмъ слѣдуетъ ни въ какомъ случаѣ не отступать отъ очереди, а очередь должна быть такова: 1) дѣла, по коимъ обвиняемые находятся подъ стражею и по коимъ люди ищутъ вольности, 2) по коимъ имѣніе отчуждено, 3) казенныя на ревизію поступающія дѣла и т. д.

[1]) Беклешова.

9 сентября слѣдующаго 1802 г. послѣдовалъ новый Именной указъ Сенату [1]) объ учрежденіи комитета изъ „сенатскихъ членовъ“, для разсмотрѣнія сенатскаго канцелярскаго порядка. Здѣсь говорилось: „отъ учрежденія новаго образа управленія губерній, отъ расширенія государства чрезъ новыя пріобрѣтенія, естественно Сенатъ, яко средоточіе внутренняго въ государствѣ правительства, обременялся дѣлами превыше способовъ отвратить медленность въ теченіи оныхъ своею дѣятельностью. Для отвращенія таковыхъ затрудненій Мы считаемъ нужнымъ, чтобы Сенатъ изъ своихъ членовъ составилъ комитетъ и обще съ генералъ-прокуроромъ разсмотрѣлъ внутренній порядокъ канцеляріи Сената, имѣя главнымъ предметомъ найти и обдумать средства, дабы чрезъ оныя елико можно дать скорый ходъ дѣламъ въ Сенатѣ и дабы канцелярскіе обряды, по себѣ медлительные, не прибавляли, какъ то есть донынѣ, дѣятельности Сената. Представленія отъ генералъ-прокурора, по сей матеріи поданныя Намъ, пріобщаемъ къ сему и ожидаемъ, что Сенатъ не умедлитъ по сей части представить Намъ свое мнѣніе“.

Оба указа совершенно опредѣленно выясняютъ взглядъ Императора Александра I на сенатское дѣлопроизводство и вообще на теченіе дѣлъ въ Сенатѣ. По Его мнѣнію оно несомнѣнно требовало настоятельныхъ мѣръ къ ускоренію, но самъ Сенатъ, личный составъ сенаторовъ, не былъ причиною медленности; причина лежала въ ростѣ государства, въ сложности судебныхъ порядковъ, въ медленности канцелярскаго производства. Наоборотъ, Сенату оказывалось въ обоихъ случаяхъ чрезвычайное довѣріе, ему самому поручалось разработать мѣры къ ускоренію производства. Но Сенату фактически не пришлось выполнить этихъ порученій—по крайней мѣрѣ мы не знаемъ докладовъ во исполненіе приведенныхъ указовъ. Вѣроятно, причиною такого безмолвія Сената была одновременно происходившая усиленная дѣятельность законодателя по этому предмету, и дѣятельность министра юстиціи Державина, которую современники характеризовали какъ безпокойную. Въ смыслѣ законодательства слѣдуетъ имѣть въ виду оба законодательные акта, послѣдовавшіе 8 сентября 1802 г., т. е. наканунѣ изданія послѣдняго изъ приведенныхъ выше указовъ.

---

[1]) П. С. З., № 20412.

Въ манифестѣ объ учрежденіи министерствъ о разрѣшеніи дѣлъ въ Сенатѣ ничего не сказано; къ этому вопросу имѣетъ отношеніе только ст. XV, въ которой говорится: „Всѣ министры суть члены Совѣта и присутствуютъ въ Сенатѣ". И только,—но изъ слова „присутствуютъ" выросъ постепенно почти цѣлый кодексъ о правахъ министровъ, кодексъ, который до чрезвычайныхъ размѣровъ развилъ и расширилъ это „присутствіе", хотя оно, самое большое, могло быть опредѣлено какъ участіе въ засѣданіяхъ Сената на правахъ члена присутствія.

Что касается до перваго законодательнаго акта 8 сентября, т. е. до „указа о должности Сената", то здѣсь имѣется рядъ статей, которыя опредѣляютъ порядокъ его дѣлопроизводства. По важности для слѣдующаго изложенія мы приведемъ эти статьи.

Ст. 12. Дѣла въ Общемъ Сената собраніи окончательно рѣшаются по большинству голосовъ, а большинство составляетъ двѣ трети оныхъ, въ департаментахъ же единогласно.

Ст. 14. Ежели въ департаментѣ произойдетъ разномысліе, ежели даже одинъ будетъ противнаго мнѣнія прочимъ, и если оберъ-прокуроръ не убѣдитъ всѣхъ къ единогласному рѣшенію, тогда дѣло переносится на разсмотрѣніе въ Общее Сената собраніе.

Ст. 15. Голосъ отъ сенатора, поданный по выслушанному дѣлу или внесенный въ журналъ, подписанный имъ, несогласный съ мнѣніемъ прочихъ соприсутствующихъ членовъ, хотя бы онъ былъ отсутственъ, вышелъ изъ службы, или же бы умеръ, остановляетъ рѣшеніе въ департаментѣ. Дѣло по оному переносится въ Общее собраніе, тамъ, разсматривая оное, выслушиваютъ и мнѣніе выбывшаго сенатора.

Ст. 16. Дѣла, рѣшенныя въ департаментахъ общимъ и согласнымъ мнѣніемъ всѣхъ присутствующихъ и генералъ-прокуроромъ не остановленныя, должны почитаться окончательно рѣшенными, переноса имъ въ Общее собраніе нѣтъ, и исполненіе въ оныхъ чинится по рѣшенію.

Ст. 17. Ежели въ департаментахъ съ резолюціями сенаторовъ генералъ-или оберъ-прокуроръ согласны не будутъ, тогда предложатъ они тому причины на разрѣшеніе Сената въ теченіе 8 дней не далѣе.

Ст. 18. Если на таковое предложеніе Сенатъ не согласится, а генералъ-или оберъ-прокуроръ останется при противномъ

мнѣніи, тогда, по предложенію генералъ-прокурора, дѣло поступаетъ въ Общее Сената собраніе.

Ст. 19. Если, по выслушаніи таковаго дѣла, генералъ-прокуроръ согласится съ резолюціею Общаго собранія, то дѣло окончательно рѣшается. Но если генералъ-прокуроръ не будетъ согласенъ съ оною, то равномѣрно да предложитъ онъ письменно побуждающія его къ тому причины; если же и тогда сенаторы останутся при своемъ мнѣніи, а генералъ-прокуроръ также не убѣдится ихъ разсужденіями, то дѣло вносится къ Императорскому Величеству, и тогда да предстанутъ предъ лице Его одинъ или двое изъ сенаторовъ, противнаго мнѣнія съ генералъ-прокуроромъ, избранные ими къ объясненію всѣхъ причинъ, которыя заставляютъ ихъ оставаться при своемъ мнѣніи.

Ст. 20. По уголовнымъ дѣламъ, въ которыхъ идетъ о лишеніи дворянскаго достоинства и чиновъ, Правительствующаго Сената департаментъ, по сужденіи, подаетъ Императорскому Величеству доклады и ожидаетъ конфирмаціи или указа.

Ст. 21. Дѣла въ Сенатѣ должны быть открыты каждому сенатору и для того какъ въ департаментахъ, такъ и въ Общемъ собраніи долженъ быть каждому изъ нихъ открытъ настольный реестръ, изъ котораго бы можно было имъ видѣть очередь слѣдующихъ къ слушанію дѣлъ и въ которомъ отмѣчено было, когда какое дѣло вступило, слушана резолюція дѣла, указы посланы и исполненіе учинено.

Ст. 22. О дѣлахъ гражданскихъ, уголовныхъ и межевыхъ, въ Сенатъ поступающихъ, публиковать каждый мѣсяцъ въ вѣдомостяхъ, означая, какое дѣло, подъ какимъ № записано въ настольномъ реестрѣ, равнымъ образомъ публиковать ежемѣсячно о дѣлахъ рѣшенныхъ, означая вкратцѣ, въ чью пользу, или какимъ образомъ рѣшены.

Ст. 23. Надлежитъ заблаговременно доставлять сенаторамъ изъ дѣлъ краткія записки, оберъ-секретарями и секретарями засвидѣтельствованныя, въ которыхъ должны быть отмѣчены числами тѣ листы, которые содержатъ документы, на коихъ право свое утверждаютъ тяжущіеся, дабы судья, хотящій вникнуть въ оное, имѣлъ черезъ то удобность отыскать скоро и въ самомъ пространнѣйшемъ дѣлѣ.

Ст. 24. Съ того времени какъ доставлены будутъ сіи записки, надлежитъ дѣлу лежать на столѣ по самое слушаніе, дабы

можно было каждому сенатору по немъ свободно справляться и объясняться съ дѣлопроизводителями.

Такимъ образомъ общія причины медленности, коренившіяся, какъ ясно доказалъ Беклешовъ, въ постановкѣ всего процесса во всѣхъ судахъ, остаются неизмѣнными; законодатель вводитъ измѣненія въ дѣлопроизводство собственно сенатское; эти измѣненія не коренныя, можно даже сказать, чисто инструкціоннаго характера.

Тѣмъ же характеромъ отмѣченъ послѣдовавшій за указомъ 8 сентября 1802 г. рядъ Высочайше утвержденныхъ всеподданнѣйшихъ докладовъ министра юстиціи Державина. Эти доклады [1]) стремятся отмѣнить прочтеніе въ засѣданіяхъ Сената какъ подлинныхъ дѣлъ, такъ и длинныхъ экстрактовъ, на составленіе которыхъ канцелярія тратила много времени, а между тѣмъ эти экстракты не могли быть потомъ превращены въ журналы, протоколы и опредѣленія Сената. Только послѣ прочтенія дѣла и выясненія резолюціи, канцелярія приступала къ составленію журнала, на что уходило много мѣсяцевъ, такъ что къ подписанію сенаторы забывали обстоятельства дѣла и приходилось вновь напоминать, а сенаторы обвиняли канцелярію въ неточности и т. д. Для избѣжанія этого Державинъ, взамѣнъ чтенія подлиннаго дѣла, составленія и чтенія экстрактовъ, выставляетъ на первый планъ краткую записку, составленную въ канцеляріи за отвѣтственностью оберъ-секретаря. Эта краткая записка должна обратиться въ опредѣленіе и приговоръ по присоединеніи къ ней резолюціи; послѣ вынесенія послѣдней, канцеляріи вновь ничего составлять не надо, отсюда и сокращеніе времени, и устраненіе недоразумѣній съ сенаторами. Но, кромѣ того, въ видахъ обезпеченія всесторонняго разсмотрѣнія и безпристрастія, а равно и ускоренія, какъ бы взамѣнъ дальнѣйшаго участія сторонъ въ дѣлѣ, устанавливается рукоприкладство, примѣнявшееся и въ XVIII в.; по составленіи указанной выше краткой записки, но до представленія ея сенаторамъ, она давалась на просмотръ тяжущимся и они должны были или подписаться, что согласны съ изложеніемъ дѣла, или сдѣлать свои возраженія на изложеніе документа, и имѣли право на поляхъ отмѣчать мѣста изъ дѣла, на которыя слѣдуетъ, по ихъ мнѣнію, особенно обратить вниманіе. Въ такомъ

[1]) П. С. З. №№ 20477 и 20478, 21 октября 1802 г.

подготовленномъ видѣ дѣло поступало на разсмотрѣніе сенаторовъ. Записки при разсмотрѣніи въ департаментѣ разсылаются недѣли за двѣ до слушанія дѣла всѣмъ сенаторамъ, а при слушаніи въ Общемъ собраніи раздается по 2—3 экземпляра на каждый департаментъ. При такомъ упрощеніи дѣла канцеляріи, журналъ (записка и резолюція) въ департаментѣ долженъ подаваться къ подписи на другой же день послѣ вынесенія резолюціи, а въ Общемъ собраніи въ слѣдующее засѣданіе.

Все это, съ нѣкоторыми оговорками, можетъ быть признано улучшеніемъ дѣлопроизводственнаго порядка; по мнѣнію сенаторовъ должно быть признано улучшеніемъ и образованіе, по докладу Державина, двухъ комитетовъ, каждый въ составѣ трехъ сенаторовъ— „для поверхностнаго разсмотрѣнія жалобъ на рѣшенія департаментовъ“ (одинъ для Петербургскихъ департаментовъ, другой для Московскихъ); объ окончательныхъ заключеніяхъ своихъ комитеты непосредственно представляютъ чрезъ министра юстиціи Государю.

Но Державинъ въ своихъ докладахъ не ограничивался этими мѣрами; значительная часть ихъ посвящена распорядкамъ канцеляріи и въ особенности установленію образа дѣйствій оберъ-прокуратуры. Державину обязана своимъ образованіемъ консультація. Въ докладѣ 21 октября 1802 г. говорится, что въ случаѣ, если послѣдуетъ разномысліе въ Общемъ собраніи Сената и предстоитъ давать согласительное предложеніе, то прежде предъявленія таковаго оберъ-прокуроръ долженъ войти съ представленіемъ къ генералъ-прокурору; послѣдній собираетъ совѣщаніе всѣхъ оберъ-прокуроровъ и вырабатываетъ съ ними согласительное предложеніе, но во всякомъ случаѣ голосъ генералъ-прокурора всегда имѣетъ перевѣсъ. Тотъ же порядокъ, со всѣми осложненіями канцелярской переписки того времени, устанавливается и для Московскихъ департаментовъ Сената (докладъ 4 декабря 1802 г.). Такимъ путемъ была создана новая инстанція и, конечно, образованіе таковой не могло содѣйствовать ускоренію сенатскаго производства.

7 декабря того же года [1]) послѣдовалъ Именной указъ, коимъ повелѣвалось рѣшать дѣла въ Общемъ собраніи Московскихъ департаментовъ по большинству двухъ третей голосовъ, не перенося въ Общее собраніе Петербургскихъ. Но для предъявленія согласительныхъ предложеній сохранялся державинскій поря-

---

[1]) П. С. З., № 20546.

докъ; въ случаѣ, если Общее собраніе не согласится и съ согласительнымъ предложеніемъ, то представляется мнѣніе большинства чрезъ двухъ депутатовъ отъ Сената, пріѣзжающихъ для сего въ Петербургъ.

24 декабря 1802 г. министръ юстиціи объявилъ Сенату Именной указъ [1]), въ коемъ подтверждались распоряженія Державина (въ вышеприведенныхъ Высочайше утвержденныхъ докладахъ) и указывалось, что, не смотря на разсылку записокъ, сенаторы, не бывая въ присутственные дни, не присылаютъ своихъ мнѣній и тѣмъ задерживаютъ и составленіе записокъ и все теченіе дѣлъ; поэтому подтверждалось о непремѣнномъ исполненіи установленнаго докладами порядка.

Такіе именные указы и предложенія генералъ-прокуроровъ слѣдуютъ одинъ за другимъ, а жалобы на медленность не прекращаются. Создается особый ускоренный порядокъ для нѣкоторыхъ дѣлъ, напримѣръ, вексельныхъ (25 іюля 1802 г.), допускается разсмотрѣніе и рѣшеніе дѣлъ безъ очереди [2]). 16 марта 1808 г., по докладу министра юстиціи Лопухина, въ виду „изнуренія, претерпѣваемаго подсудимыми отъ долговременнаго неразрѣшенія ихъ участи“, V департаментъ раздѣляется на два отдѣленія.

18 сентября 1826 г. Императоръ Николай I обращается съ рескриптомъ къ тому же Лопухину, но уже какъ предсѣдателю Государственнаго Совѣта; въ рескриптѣ говорится: „желая скорѣйшаго окончанія дѣлъ уголовныхъ, дабы всевозможно сократить томительныя ожиданія подсудимыхъ, предлагаю вамъ учредить особое на каждой недѣлѣ засѣданіе Государственнаго Совѣта для разсмотрѣнія дѣлъ уголовныхъ, поступающихъ изъ Сената“ [3]). Въ слѣдующемъ году по докладу министра юстиціи кн. Лобанова-Ростовскаго издается [4]) указъ объ учрежденіи двухъ Общихъ собраній Петербургскихъ департаментовъ Правительствующаго Сената. Въ докладѣ Лобанова говорится, что поступленіе дѣлъ все увеличивается, а вмѣстѣ съ тѣмъ усиливается и медленность производства, такъ что имѣется не мало дѣлъ, поступившихъ по Высочайшему повелѣнію еще въ 1823 г. Общее собраніе имѣетъ всего одно засѣданіе въ недѣлю, поэтому пред-

[1]) П. С. З., № 20566.

[2]) О людяхъ, ищущихъ вольности. П. С. З., № 26081.

[3]) Сбор. Истор. Матер., извлеч. изъ Арх. Соб. Е. И. В. канцеляріи. Вып. 7, 1895 г.

[4]) 2 П. С. З., № 1063, 11 апрѣля 1827 г.

полагается образовать два общихъ собранія: одно для дѣлъ, поступающихъ вслѣдствіе разногласій въ департаментахъ (IV, V и Межевой), а второе для всѣхъ остальныхъ дѣлъ, т. е. по Высочайшимъ повелѣніямъ о пересмотрѣ рѣшеній департаментскихъ, по случаю необходимости въ новомъ законѣ или поясненіи прежняго, для дѣлъ, сопряженныхъ съ казеннымъ интересомъ, по частнымъ



Кн. Д. И. Лобановъ-Ростовскій.

жалобамъ на неправильное или медленное исполненіе рѣшеній Сената. Въ 1843 г. было признано, что цѣль, поставленная Временному общему собранію „отклоненія накопленія дѣлъ достигнута", и это собраніе закрыто [1]).

Медленность все же не искоренялась, а какъ будто бы еще упрочивалась. А между тѣмъ Сенатъ, при сравнительно малочисленномъ составѣ своемъ того времени, работалъ много. Какъ видно изъ данныхъ, содержащихся въ представленіи кн. Лопу-

[1]) 2 П. С. З., № 16957.

хина отъ 27 января 1805 г. объ упраздненіи временныхъ департаментовъ Сената, образованныхъ въ 1796 г. при Императорѣ Павлѣ I, въ кои поступало сравнительно мало дѣлъ, во всѣ департаменты Сената (за исключеніемъ временныхъ) съ 1797 г. по конецъ 1804 г. поступило 43,613, а рѣшено, вмѣстѣ съ остававшимися отъ прежнихъ лѣтъ, 44,955. Но въ виду усиленнаго поступленія дѣлъ, по предложенію Лопухина, образуется, одновременно съ упраздненіемъ временныхъ, два новыхъ постоянныхъ департамента: Четвертый и Восьмой апелляціонные [1]). Тѣмъ не менѣе Сенатъ не поспѣвалъ за поступленіемъ дѣлъ. Вотъ таблица, приведенная въ дѣлѣ Государственнаго Совѣта, Комитета предсѣдателей 1810 и 1811 г.г. [2]) за годы 1804 по 1809 включительно.

Года.	ПОСТУПИЛО И ОСТАВАЛОСЬ.	Рѣшено.
1804	39.302	26.833
1805	40.600	27.825
1806	42.530	31.813
1807	44.711	34.822
1808	47.223	38.618
1809	51.542	45.181

Приведенныя данныя свидѣтельствуютъ о громадной дѣятельности Сената. Но иногда всетаки—главнымъ образомъ вслѣдствіе преклоннаго возраста—отдѣльные сенаторы бывали не совсѣмъ аккуратны въ исполненіи своихъ обязанностей и тогда Сенату объявлялись строгіе указы. Такъ въ 1816 году [3]) министру юстиціи объявленъ былъ Именной указъ такого содержанія: „До свѣдѣнія Моего дошло, что сенаторы, даже не занятые никакими должностями, уклоняются отъ присутствія въ Сенатѣ подъ предлогами, не заслуживающими уваженія, такъ что нерѣдко слушаютъ дѣло одинъ или два сенатора, да и тѣ пріѣзжаютъ на самое короткое время, отъ чего происходитъ не только медленность въ отправленіи правосудія, но и размноже-

[1]) Архивъ Гос. Совѣта, дѣло Деп. гражд., 1813 г., № 89.
[2]) Тамъ же, дѣла Комитета предсѣдателей №№ 9 и 10, т. III.
[3]) П. С. З., № 29091, 22 января.

ніе недѣльныхъ голосовъ, которыхъ не могло бы случиться въ множественномъ числѣ, какъ нынѣ бываетъ, если бы дѣла прилежно разсматриваемы были въ полномъ присутствіи и сужденіе по онымъ производилось всѣми членами совокупно. Взирая съ неудовольствіемъ на таковыя послѣдствія, происходящія, какъ Мнѣ кажется, отъ невниманія къ особеннымъ обязанностямъ службы, столь важному званію, каково есть въ государствѣ званіе сенатора, закономъ предоставленной, повелѣваю вамъ объявить Мою волю Правительствующему Сенату, дабы всѣ члены онаго, памятуя всегда священный долгъ, присягою на нихъ возлагаемый, старались ревностно и по чистой совѣсти проходить настоящее служеніе свое, для котораго они и въ сіе достоинство возведены, а притомъ Я желаю, чтобы всѣ члены Сената съѣзжались въ собраніе и всякій разъ находились въономъ положенные Генеральнымъ регламентомъ часы въ приличныхъ по своей степени занятіяхъ"; такъ какъ министры каждый занятъ по своей части, то для дѣлъ съ ихъ участіемъ повелѣвалось назначить особый день въ недѣлѣ; министру же юстиціи повелѣно наблюдать за сенаторами. Черезъ нѣсколько дней послѣ этого (18 января 1816 г.) министръ юстиціи обратился съ предписаніемъ къ оберъ-прокурору VI департамента (Московскаго), въ которомъ указывалъ, что ему Высочайше повелѣно представлять Государю Императору дневныя записки о присутствіи г.г. сенаторовъ. Для этого министромъ установленъ слѣдующій образецъ вѣдомости:

Вѣдомость о г.г. Сенаторахъ I департамента Правительствующаго Сената.

Генваря 24. Понедѣльникъ, день присутственный.

ПРИСУТСТВОВАЛИ:	НЕ ПРИСУТСТВОВАЛИ:
Корсаковъ	Донауровъ, за присутствіемъ въ Комитетѣ о винныхъ недоимкахъ.
Хитрово	
и такъ далѣе.	Габлеръ за болѣзнью.

Генваря 25. Вторникъ. День неприсутственный.

Генваря 26. Среда. День присутственный.

И т. д.

Въ 1819 г. [1]) былъ объявленъ Сенату такой указъ по случаю допущенной имъ ошибки: „Комитетъ Министровъ, разсмотрѣвъ объясненія Правительствующаго Сената I департамента по жалобѣ титулярной совѣтницы Субочевой, усмотрѣлъ, что Сенатъ, предписавъ Казанскому и Симбирскому губернскимъ правленіямъ въ случаѣ неисправности ея въ платежѣ откупной недоимки поступить съ нею на основаніи указа 12 ноября 1776 г., тѣмъ самымъ приговорилъ ее безъ суда и Моей конфирмаціи къ каторжнымъ работамъ, повелѣваю: 1) приговоръ отмѣнить, 2) симъ дѣломъ удостовѣрясь, какія послѣдствія можетъ имѣть неясность въ постановленіяхъ высшаго правительства, предписываемыхъ къ исполненію низшимъ инстанціямъ, повелѣваемъ Правительствующему Сенату усугубить свое вниманіе, дабы на будущее время опредѣленія его вообще по особеннымъ дѣламъ, касающимся жизни, чести и имѣнія, излагались съ такою ясностью, чтобы содержаніе ихъ не подлежало малѣйшему недоразумѣнію, не уклоняясь отъ порядка, законами установленнаго, и 3) наблюдать за непремѣннымъ исполненіемъ министру юстиціи".

Императоръ Николай I также внимательно слѣдилъ за внѣшнимъ порядкомъ выполненія сенаторами своихъ служебныхъ обязанностей. Просматривая еженедѣльныя вѣдомости о присутствіи сенаторовъ въ засѣданіяхъ, Государь усмотрѣлъ [2]), что петербургскіе и московскіе сенаторы отсутствуютъ и отлучаются по неизвѣстнымъ причинамъ, а потому повелѣлъ, чтобы непремѣнно объясняли, „за чѣмъ не могутъ быть въ Сенатѣ".

Но все это единичные случаи. Главная причина нареканій на дѣлопроизводство Сената, и главнымъ образомъ на медленность этого производства, лежала въ одномъ изъ коренныхъ началъ всего сенатскаго дѣлопроизводства, въ одномъ изъ началъ, которое оставляли нетронутымъ всѣ законодательные акты, всѣ министерскія распоряженія, а именно, въ единогласіи рѣшеній департаментовъ Сената. И это начало было установлено по ходатайству самихъ сенаторовъ. Извѣстно, какъ это произошло. Когда въ Сенатѣ обсуждался отвѣтъ на Именной указъ Императора Александра 5 іюня 1801 г. о должности Сената, то вопросъ о единогласіи

---

[1]) П. С. З., № 27841, 16 іюня 1819 г.

[2]) 2 П. С. З., № 5727. Указъ 8 ноября 1832 г.

вызвалъ особенное сочувствіе [1]). Принципъ единогласія былъ рѣшительно проведенъ Екатериной II; при Императорѣ Павлѣ было установлено рѣшеніе дѣлъ по большинству голосовъ, а для XIX столѣтія принципъ единогласія возстановленъ въ указѣ 1802 г. и возстановленъ по прямому и рѣшительному настоянію самихъ сенаторовъ. Въ этомъ пунктѣ Негласный комитетъ при Александрѣ I уступилъ желаніямъ сенаторовъ, хотя и не вполнѣ: сенаторы просили единогласія и въ департаментахъ и въ Общемъ собраніи (ст. 2 доклада Сената), а пунктъ 13 указа 8 сентября устанавливаетъ единогласіе только для департаментовъ, а для Общаго собранія большинство ²/₃ голосовъ. Но далѣе ст. 14 и 15 указа буквально воспроизводятъ ст. 4 и 8 доклада Сената. Этими статьями устанавливается совсѣмъ особенный порядокъ, уже прямо противоположный существу Петровскаго указа 1722 г.

Въ силу этихъ статей указа 8 сентября установилось единогласіе не только присутствующихъ, но и отсутствующихъ сенаторовъ. Въ ст. 15 говорится: „голосъ сенатора, разъ поданный, несогласный съ мнѣніемъ прочихъ присутствующихъ членовъ, хотя бы онъ былъ отсутственъ, вышелъ изъ службы, или же бы умеръ, остановляетъ рѣшеніе въ департаментѣ“,— сложилась даже фраза, что голосъ сенатора не умираетъ. Намъ кажется, что это послѣднее постановленіе привело къ весьма пагубнымъ послѣдствіямъ. Сенаторы добились установленія въ законѣ правила, безусловно неосуществимаго на практикѣ. Такое единогласіе возможно лишь по совершенно пустымъ, безспорнымъ дѣламъ, но разъ оказалось разногласіе, то наступаютъ и всѣ его послѣдствія. Однимъ изъ такихъ послѣдствій являлся и установленный по желанію сенаторовъ въ законѣ порядокъ, по которому въ случаѣ, если Общее собраніе по большинству голосовъ не согласится съ мнѣніемъ генералъ-прокурора, то „да предстанутъ“ предъ лицо Монарха одинъ или два сенатора для словеснаго изъясненія дѣла (ст. 19). Нечего и говорить, что этотъ порядокъ, въ особенности послѣ извѣстнаго инцидента 1803 г., осуществленія на практикѣ не получилъ, но зато другія послѣдствія наступили. Разногласія повторялись крайне часто, а за разногласіями слѣдовало иногда весьма длительное прохожденіе дѣла. Уже въ 1808 г. Государь обратилъ вниманіе, что къ Нему поступаетъ по

[1]) Сбор. Археол. Инст., кн. I, 1878 г., стр. 68—168.

разногласіямъ изъ VII и VIII департаментовъ вдвое больше дѣлъ, чѣмъ изъ всѣхъ остальныхъ. Послѣдовалъ указъ [1]), въ которомъ говорилось: „если бы сенаторы болѣе прилежали бы къ исполненію ихъ обязанностей и съ большимъ вниманіемъ входили въ сущность дѣла“, то разногласій было бы меньше, а потому повелѣвалось, чтобы при представленіи дѣлъ изъ VII и VIII департаментовъ излагалось мнѣніе каждаго сенатора порознь. Такіе указы повторялись.

Но кромѣ этихъ непосредственныхъ послѣдствій были и другія, которыя въ сущности были также неизбѣжны. Введеніемъ единогласія былъ установленъ порядокъ, при которомъ всякое движеніе дѣлъ должно было неминуемо остановиться. Поэтому понятно, что нужны были какія либо экстраординарныя мѣры для того, чтобы возстановить единогласіе и возвратить дѣлу нормальное теченіе. И такимъ средствомъ явилась введенная докладами Державина консультація оберъ-прокуроровъ подъ предсѣдательствомъ генералъ-прокурора. Но это было средство обоюдоострое. При вступленіи въ 1814 г. въ должность министра юстиціи Трощинскій нашелъ на консультаціи 319 дѣлъ за разногласіемъ сенаторовъ [2]); нѣкоторыя разногласія произошли еще въ 1809 г., а въ низшихъ инстанціяхъ дѣла продолжались уже по 30 и даже по 40 лѣтъ. Столь долговременную волокиту тяжущихся полагая крайнимъ для нихъ обремененіемъ и находя, что консультація въ настоящемъ ея положеніи обратилась въ новую, такъ сказать, инстанцію, Трощинскій принялъ энергичныя мѣры для расчистки накопленія, но при этомъ встрѣтилъ крайнія затрудненія. Многіе сенаторы выбыли, нѣкоторые умерли, а многіе забыли свое мнѣніе, данное давно. По нѣкоторымъ дѣламъ было до 10 мнѣній. Вотъ къ чему привела фикція единогласія и неумиранія голоса сенатора. Мѣры, предположенныя Трощинскимъ и состоявшія въ томъ, чтобы ввести систему постановки вопросовъ, на которые бы сенаторы отвѣчали „да или нѣтъ“, не встрѣтили сочувствія въ Государственномъ Совѣтѣ и не получили законодательнаго утвержденія. Но благодаря принципу единогласія, надъ Сенатомъ въ видѣ консультаціи возникла какъ бы новая инстанція. Значеніе этого новаго органа Сенатъ

---

[1]) П. С. З., № 22969.

[2]) Архивъ Гос. Совѣта, дѣло Деп. законовъ, 1816 г. 31/30, 1817 г.

вскорѣ почувствовалъ очень ясно: въ 1821 г. [1]) послѣдовалъ Именной указъ Сенату, въ которомъ говорилось: „Я не могу допустить, чтобы сенаторы оговаривали предложенія оберъ-прокурора и министра юстиціи“. Оговаривать—значило опровергать, возражать; сенаторамъ дозволялось, слѣдовательно, только соглашаться или не соглашаться.

Но и образованіе новой инстанціи, которой нельзя возражать, ничего не помогло. Начало, въ силу котораго нужно было во что бы то ни стало добиваться отъ всѣхъ числящихся въ департаментѣ сенаторовъ ихъ мнѣній, а разъ добившись, считаться съ нимъ до окончательнаго рѣшенія дѣла въ Сенатѣ, вызывало безконечныя недоразумѣнія и совершенно останавливало правильное теченіе дѣлъ; законы-же, издававшіеся по этому поводу, не только не касались этого начала, но даже не держались какого либо одного направленія, одной цѣли. Такъ съ одной стороны при образованіи въ 1832 г. —въ виду все увеличивающагося накопленія дѣлъ Временнаго общаго собранія первыхъ трехъ департаментовъ, засѣдающаго два раза въ недѣлю, предписано ему принимать голоса только отъ присутствующихъ [2]), а въ то же время по Высочайше утвержденному положенію Комитета Министровъ (1834 г. января 2) повелѣвается въ другихъ собраніяхъ и департаментахъ запрашивать и отсутствующихъ сенаторовъ, ибо этимъ путемъ можно составить узаконенное большинство въ пользу согласительнаго предложенія. Далѣе въ 1827 г. [3]) въ Именномъ указѣ сказано, что Его Императорское Величество усмотрѣлъ изъ свѣдѣній, до Него доходящихъ, что „движеніе дѣлъ въ Московскихъ департаментахъ Правительствующаго Сената нерѣдко умедляется безнужною перепискою оберъ-прокуроровъ съ испрошеніемъ разрѣшеній на такіе случаи судопроизводства, кои могутъ быть объяты общимъ правиломъ“, а потому постановляется, чтобы оберъ-прокуроры на переносъ дѣла изъ департамента въ Общее собраніе не испрашивали разрѣшенія генералъ-прокурора,—а въ то же время въ 1829 г. [4]) создается совершенно особое положеніе товарищу министра юстиціи, въ силу котораго, если онъ разойдется во мнѣніи

[1]) 1 П. С. З., № 28708.
[2]) 2 П. С. З., № 5114.
[3]) 2 П. С. З., № 1527.
[4]) 2 П. С. З., № 2964.

съ министромъ юстиціи, то дѣло переносится въ Общее собраніе, а если разногласіе произойдетъ въ консультаціи, то всетаки мнѣніе товарища министра прилагается. Далѣе, на ряду съ доведеніемъ до крайности требованія о нерушимости разъ заявленнаго сенаторомъ мнѣнія [1]), встрѣчается рядъ указовъ, коими обезпечивается хотя бы подписаніе сенаторомъ журнала до отъѣзда въ отпускъ, къ мѣсту новаго служенія и т. д. [2]), чтобы потомъ не возникало затрудненій, какъ быть съ заявленнымъ мнѣніемъ, когда нѣтъ на-лицо заявившаго мнѣніе сенатора.

Начало нерушимости разъ выраженнаго сенаторомъ мнѣнія повело еще къ другимъ, неожиданнымъ, послѣдствіямъ. Въ статьѣ XV Манифеста 8 сентября 1802 года объ образованіи министерствъ были сказаны простыя слова: „Всѣ министры присутствуютъ въ Сенатѣ". Мысль, казалось бы, вполнѣ ясная: будучи подчинены Сенату по дѣламъ управленія, министры, конечно, должны были встрѣчать надобность въ представленіи Сенату словесныхъ объясненій. Но изъ сопоставленія этой части съ первою частью статьи, въ которой говорилось, что всѣ министры суть члены Совѣта (Государственнаго), выведено заключеніе, что они вмѣстѣ съ тѣмъ и сенаторы (на время исполненія обязанностей министра). А разъ они сенаторы, то они, конечно, обладаютъ и всѣми преимуществами положенія сенатора, а слѣдовательно и привилегіею нерушимости ихъ мнѣнія. Ихъ мнѣніе, т. е. мнѣніе одного какого либо вѣдомства, можетъ остановить рѣшеніе всякаго дѣла какъ въ департаментѣ, такъ и въ Общемъ собраніи, и не смотря на единогласное рѣшеніе всѣхъ сенаторовъ и согласіе всѣхъ представителей другихъ вѣдомствъ, задержать всякое административное дѣло десятки лѣтъ, пока рѣшеніе дѣла потеряетъ всякое значеніе для жизни. Хотя въ законѣ имѣется указаніе только о правѣ переноса министрами дѣлъ изъ департамента въ Общее собраніе, а не далѣе, но съ несогласіемъ подлежащаго министра очевидно вынужденъ считаться и министръ юстиціи, въ то время пропускавшій всѣ опредѣленія [3]), а министры не стѣснялись, не внося дѣла въ Государственный Совѣтъ, испрашивать Высочайшее соизволеніе на пересмотръ дѣла въ Общемъ собраніи

[1]) Архивъ Гос. Сов., дѣло Деп. гражд. 1813 г., № 89—1; П. С. З., № 25475.
[2]) 2 П. С. З., №№ 6266, 10529, 10894, 12652, 12928 и т. д.
[3]) Архивъ Гос. Сов., дѣло Гос. Сов. Деп. зак. 1831 г., 78.

Сената, „когда находили, что присланный имъ для исполненія указъ можетъ имѣть важныя неудобства для ввѣренной ихъ управленію части“. Вотъ какой сложный механизмъ былъ возведенъ на началѣ, въ силу котораго надо было непремѣнно добиваться мнѣнія сенатора, числящагося присутствующимъ, а разъ добившись, считаться съ нимъ и разрѣшать, наконецъ, такое дѣло противъ этого единичнаго мнѣнія не иначе, какъ обезпокоивъ Монарха вопросомъ, часто не имѣющимъ особенной важности.

Но какъ велико участіе министровъ въ рѣшеніи Сенатомъ подвѣдомственныхъ ему административныхъ дѣлъ? Предѣлы этого участія въ Сводѣ законовъ съ самаго перваго его изданія опредѣлены не точно и не исчерпывающе; въ Сводѣ законовъ [1]) приводится только перечень дѣлъ, по которымъ обязательно требовалось заключеніе министровъ, но Сенатъ не лишенъ возможности по всякому административному дѣлу истребовать заключеніе министра, а истребовавъ его—долженъ считаться съ нимъ, какъ съ голосомъ сенатора. Эта сторона или видъ участія опредѣлены подробно въ указѣ Сенату 1803 г. [2]) и Высочайше утвержденномъ въ 1831 г. мнѣніи Государственнаго Совѣта [3]); здѣсь указывается, что мнѣніе министра, выраженное имъ въ его собственномъ представленіи, не считается въ числѣ голосовъ сенаторовъ, къ таковымъ надлежитъ причислять лишь мнѣнія, выраженныя въ заключеніяхъ, истребованныхъ самимъ Сенатомъ, и заявленныя министрами въ присутствіи Сената, поэтому министры увольняются отъ подписи протоколовъ по такимъ дѣламъ, въ разрѣшеніи коихъ не принимали участія и не подавали мнѣній. Далѣе второй видъ обязательнаго участія министровъ тоже не исчерпывающе опредѣляется сводомъ 1832 г.; здѣсь поименованы дѣла: 1) о государственныхъ имуществахъ казенныхъ крестьянъ, 2) объ общественныхъ имуществахъ казенныхъ крестьянъ, 3) прикосновенныя къ обществамъ еврейскимъ, кромѣ дѣлъ уголовныхъ и тяжебныхъ о собственномъ имуществѣ, 4) прикосновенныя къ духовнымъ имуществамъ всѣхъ исповѣданій, 5) касающіяся военныхъ поселеній и солдатскихъ дѣтей, 6) объ исключеніи казенныхъ оброковъ всякаго

[1]) Ср. изд. 1832 г. т. I, ст. 401.
[2]) 2 П. С. З., № 20579.
[3]) П. С. З., № 4709.

рода статей, 7) о надѣленіи казенныхъ и удѣльныхъ поселянъ землями и угодьями.

Приведенный перечень слѣдуетъ дополнить хотя бы указанными въ ст. 1654 того же тома Свода законовъ (изд. 1832 г.) дѣлами тяжебными, прикосновенными къ государственнымъ имуществамъ, т. е. въ сущности дѣлами тяжебными казны съ частными лицами. А Сенатъ въ рядѣ дѣлъ прямо имѣлъ въ виду дѣла, прикосновенныя къ казенному интересу въ широкомъ смыслѣ слова [1]). Въ перечнѣ также забыты дѣла о самихъ казенныхъ крестьянахъ, объ ищущихъ вольности, происходящихъ изъ духовнаго званія [2]), дѣла по удѣльному вѣдомству [3]), дѣла по почтовому вѣдомству [4]). Главноуправляющему надъ почтовымъ вѣдомствомъ пришлось защищаться отъ присылки ему на заключеніе всѣхъ дѣлъ о кражахъ на почтѣ. Слѣдуетъ также упомянуть дѣла по военному вѣдомству, для которыхъ съ 1836 г. установленъ былъ особый порядокъ. Въ какой мѣрѣ всѣ подобные приводимые въ Сводѣ законовъ перечни дѣлъ, по коимъ надлежитъ требовать заключеніе министровъ, представляются неисчерпывающими, лучше всего доказывается Высочайше утвержденнымъ 4 февраля 1831 г. мнѣніемъ Государственнаго Совѣта о сокращеніи дѣлопроизводства по министерствамъ и въ особенности Высочайше утвержденнымъ въ 1852 г. мнѣніемъ Государственнаго Совѣта [5]) о сокращеніи дѣлопроизводства и переписки по гражданскому управленію. Въ статьѣ 4 этого закона говорится: „Правительствующимъ Сенатомъ разрѣшаются безъ истребованія предварительнаго заключенія министровъ и главноуправляющихъ слѣдующія дѣла“ и затѣмъ дается перечень въ 28 пунктахъ. Среди этихъ пунктовъ, пунктомъ 14 разрѣшается Сенату не посылать на заключеніе министровъ дѣла объ отмѣнѣ постановленій губернскихъ правленій, когда сами министры представляютъ объ отмѣнѣ этихъ постановленій, или въ пунктѣ 24 о сложеніи разныхъ взысканій по Всемилостивѣйшимъ манифестамъ, когда таковое сложеніе прямо сими манифестами опредѣляется. Но даже и такія дѣла не освобождены отъ над-

[1]) Ср. Арх. Гос. Сов. дѣло Деп. зак. 1826 г. № 7 и 2 П. С. З., № 1398.

[2]) 2 П. С. З., № 1604.

[3]) П. С. З., № 24972, 2 П. С. З., №№ 4786, 14174 и т. д.

[4]) 2 П. С. З., № 850 и послѣ Свода 1832 г.; Арх. Гос. Сов. дѣло Деп. зак. 1835 г., № 10; 2 П. С. З., № 8081.

[5]) 2 П. С. З., № 25944.

зора министровъ и дальнѣйшей сложной процедуры; опредѣленія и по этимъ дѣламъ, предварительно подписанія сенаторами, посылаются къ подписи министровъ, и если они не найдутъ возможнымъ подписать, то даютъ заключеніе.

Въ этотъ же періодъ расширился и кругъ лицъ, которыя присутствуютъ въ Сенатѣ съ правами сенаторскаго голоса: въ 1819 г. [1]) по одному дѣлу, по которому Сенатъ не удовле-



Д. В. Дашковъ.

творилъ представленія генералъ-губернатора, Государь лично замѣтилъ, что полезно было бы приглашать генералъ-губернаторовъ по дѣламъ, касающимся ввѣренныхъ имъ губерній, а въ слѣдующемъ году, основываясь на этомъ прецедентѣ, испросилъ себѣ такое же право и архангельскій военный губернаторъ [2]).

Особенно сложный порядокъ дѣлопроизводства установленъ для дѣлъ, касающихся военнаго вѣдомства и разрѣшенныхъ

[1]) П. С. З., № 27840.
[2]) П. С. З., № 28199, ср. также Св. зак., т. I, изд. 1832 г., ст. 260, п. 2.

Военнымъ совѣтомъ. Еще въ 1835 году существовали въ этомъ отношеніи нѣкоторыя сомнѣнія; казалось, что авторитетъ Сената, какъ высшаго въ Имперіи учрежденія по дѣламъ административнымъ и судебнымъ, не будетъ поколебленъ. Какъ усматривается изъ дѣла военнаго департамента Государственнаго Совѣта [1]), министръ юстиціи Дашковъ затруднился пропустить несогласную съ мнѣніемъ Военнаго совѣта и военнаго министра резолюцію Общаго собранія Правительствующаго Сената первыхъ трехъ департаментовъ по дѣлу откупщика Рабиновича, находя, что прямыхъ указаній въ законѣ по этому поводу нѣтъ. На запросъ Государственной канцеляріи, военный министръ отвѣчалъ, что по его мнѣнію, въ случаѣ несогласія большинства сенаторовъ Общаго собранія съ военными властями, дѣло подлежитъ переносу въ Государственный Совѣтъ. Но Государственный Совѣтъ съ этимъ мнѣніемъ не соглашался. Онъ находилъ, что рѣшеніе Сената окончательное, точно также какъ и по другимъ министерствамъ и дѣламъ не менѣе важнымъ, и что въ такомъ случаѣ можетъ только министръ юстиціи перенести дѣло. Такая окончательность рѣшеній Сената въ данномъ случаѣ будетъ согласна, по мнѣнію Совѣта, и съ требованіями единообразія въ государственномъ распорядкѣ и общей связи судебной подчиненности, ибо по существующимъ законамъ въ гражданскомъ порядкѣ суда Сенату подчинены всѣ вообще мѣста и установленія въ Имперіи [2]). Но одинъ изъ членовъ Государственнаго Совѣта согласился съ военнымъ министромъ, хотя и не мотивировалъ своего мнѣнія. Однако Императоръ Николай I нашелъ, что и въ дѣйствующемъ законѣ достаточно ясно указано, что въ случаѣ разногласія въ Сенатѣ дѣло поступаетъ въ „высшее“ учрежденіе и согласился съ мнѣніемъ одного члена Государственнаго Совѣта. Въ изданномъ въ слѣдующемъ году Учрежденіи Военнаго министерства [3]) уже категорически опредѣлено, что, въ случаѣ несогласія департаментовъ Сената съ мнѣніемъ Военнаго совѣта, дѣло препровождается къ военному министру, и если послѣдній возьметъ сторону большинства членовъ Военнаго совѣта, то дѣло переносится въ Общее собраніе Сената, въ коемъ при подсчетѣ голосовъ

[1]) 2 П. С. З., № 8242, 1835 г.

[2]) Св. зак., т. I, ст. 283.

[3]) 2 П. С. З., № 9038, §§ 631—633 и §§ 674—679.

голоса членовъ Военнаго совѣта считаются наравнѣ съ голосами сенаторовъ, но если и здѣсь не составится узаконеннаго большинства, или министръ юстиціи не согласится, то дѣло переносится въ Государственный Совѣтъ.

Вотъ общая схема тѣхъ наслоеній на началѣ нерушимости мнѣнія сенатора, которыя конечно подрывали авторитетъ и власть Сената не въ меньшей степени, чѣмъ уступки въ борьбѣ за компетенцію съ министрами. Нельзя отрицать, что всѣми этими узаконеніями придавался обыкновеннымъ, хотя бы и министерскимъ, учрежденіямъ характеръ „какихъ то независимыхъ державъ, вступающихъ между собою въ дипломатическія сношенія“ (слова Кавелина) [1].

Но если коренное начало сенатскаго дѣлопроизводства оставляется законодателемъ не тронутымъ и непоправимо замедляетъ теченіе дѣлъ, то во всемъ остальномъ законодатель проявляетъ большую заботливость. Онъ регламентируетъ подробно въ рядѣ законовъ и составленіе записокъ, и порядокъ собиранія голосовъ въ засѣданіи, и канцелярскіе порядки. Уже въ дѣлѣ Комитета предсѣдателей Государственнаго Совѣта 1810 и 1811 г.г. [2]) мы находимъ относящееся ко времени 1802—1808 г.г. подробное описаніе канцелярскаго порядка прохожденія дѣлъ, съ указаніемъ причинъ несовершенства и предположеніе одного изъ оберъ-прокуроровъ объ измѣненіи содержанія меморій, представляемыхъ Государю.

Затѣмъ, мы должны отмѣтить въ области регламентаціи внѣшняго теченія дѣлъ инструкцію дежурства въ канцеляріи Правительствующаго Сената [3]). Въ этой инструкціи, имѣющей 26 статей, изъ которыхъ нѣкоторыя изложены на нѣсколькихъ страницахъ, устанавливается порядокъ дѣйствій главнаго и частныхъ дежурствъ, учрежденныхъ при Правительствующемъ Сенатѣ для пріема пакетовъ, дѣлъ и т. д. Это начальный, отправной моментъ канцелярскаго теченія дѣлъ. Заслуживаетъ упоминанія, какъ указаніе на общее положеніе Сената, содержащееся въ ст. 3 инструкціи запрещеніе дежурству принимать пакеты, на коихъ подписано: „со вложеніемъ Высочайшихъ указовъ“, ибо пріемъ таковыхъ принадлежитъ до канцеляріи Министерства юстиціи.

[1]) Кавелинъ. Соч., т. II, стр. 1086.

[2]) Арх. Гос. Сов., дѣла Комитета предсѣдателей 1810 и 1811 г. г., № 9 и 10, т. III.

[3]) Сенатскій указъ 19 сентября 1824 г. Св. зак. 1832 г., т. I, Прилож. X къ ст. 622.

Дальнѣйшее движеніе дѣла, поступившаго въ Сенатъ, все, такъ называемое, исполненіе по дѣлу, кромѣ рѣшенія поставленныхъ въ дѣлѣ вопросовъ, опредѣляется инструкціею оберъ-секретарю. Она была доложена Государю, и Его Величество чрезъ статсъ-секретаря Муравьева объявилъ, что она можетъ быть немедленно введена. Инструкція распубликована, какъ Высочайше утвержденная, 5 декабря 1828 г. [1]). Оберъ-секретарь, въ предѣлахъ компетенціи ввѣренной ему экспедиціи, былъ дѣйствительно главнымъ руководителемъ исполненія по дѣламъ; онъ въ сущности есть создатель всего того, что по каждому дѣлу называется письменнымъ производствомъ, онъ именно „производилъ дѣла“. Подъ его руководствомъ составлялись записки, а въ сущности, что потомъ и узаконено, и проектъ резолюцій, онъ же собиралъ мнѣнія сенаторовъ (до 1832 г.). Тотъ же оберъ-секретарь опредѣлялъ и первоначальную судьбу всякаго поступившаго прошенія (подвѣдомственность департаменту, соблюденіе требованій гербоваго устава, предписаній относительно формы прошеній и т. д.), онъ же слѣдилъ и за конечнымъ актомъ всего дѣлопроизводства —исполненіемъ. Высшее руководительство принадлежало оберъ-прокурору, которому оберъ-секретарь былъ непосредственно подчиненъ, но дѣйствительное руководство всецѣло принадлежало оберъ-секретарямъ, въ лицѣ которыхъ Сенатъ располагалъ почти всегда опытными, знающими до тонкости данную отрасль управленія, дѣятелями; инструкція оберъ-секретарю есть потому ничто иное, какъ наказъ по всему сенатскому дѣлопроизводству. Здѣсь мы встрѣчаемъ и опредѣленіе времени, которое удѣлялось просителямъ для прочтенія записокъ передъ рукоприкладствомъ (§ 21): на прочтеніе записки въ 50 листовъ — двѣ недѣли, въ 100 листовъ -три недѣли и на каждые дальнѣйшіе 50 листовъ по недѣлѣ. Тутъ же опредѣляется и очередь по роду дѣлъ, въ которой дѣла подлежатъ докладу съ исключеніемъ „интересныхъ“ дѣлъ (дѣла, съ коими сопряженъ интересъ казны), не терпящихъ отлагательства, которыя докладываются безъ очереди (§ 30), и порядокъ собранія отзывовъ на согласительныя предложенія, причемъ обращается вниманіе на то, отказывался ли сенаторъ отъ чтенія записки или нѣтъ (§ 42), и т. д.

---

[1]) 2 П. С. З., № 2487.

Кромѣ этихъ двухъ крупныхъ актовъ въ этой области внѣшней регламентаціи производства мы встрѣчаемся съ рядомъ менѣе важныхъ распоряженій; такъ въ 1847 г. [1]) Высочайше утвержденнымъ мнѣніемъ Государственнаго Совѣта разрѣшено министру юстиціи печатать записки и въ такомъ уже видѣ разсылать таковыя сенаторамъ (по дѣламъ политическимъ и соблазнительнымъ печатать не разрѣшено). Далѣе имѣются именные указы о времени занятій сенаторовъ—Императоръ Николай I придавалъ этому большое значеніе; сперва было назначено начало занятій въ 9 час. утра, потомъ въ 10 час. утра [2]). Здѣсь мы встрѣчаемъ и рядъ указовъ и Высочайше утвержденныхъ мнѣній Государственнаго Совѣта о неперевершеніи Сенатомъ собственныхъ рѣшеній по тому же дѣлу, ни въ порядкѣ разсмотрѣнія по существу, ни въ порядкѣ разсмотрѣнія частной жалобы. Сенату предписывается, чтобы онъ предварительно пересмотра испрашивалъ Высочайшее соизволеніе на отмѣну собственнаго рѣшенія въ виду вновь открывшихся обстоятельствъ, причемъ если дѣло судебное или законодательное, то о пересмотрѣ надо входить чрезъ Государственный Совѣтъ, а если „правительственное", то чрезъ Комитетъ Министровъ [3]). Сенаторы, оставшіеся въ меньшинствѣ, не хотѣли подписывать докладовъ; Дашковъ думалъ выйти изъ затрудненія такимъ путемъ, чтобы вовсе не излагать мнѣнія меньшинства, но Государственный Совѣтъ не согласился, потребовалъ изложенія мнѣнія меньшинства и соотвѣтственнаго подписанія [4]). Наконецъ особенное вниманіе привлекаетъ содержаніе и форма записокъ, въ особенности въ видахъ облегченія трудовъ канцеляріи послѣ того, какъ состоялась резолюція [5]).

Но среди всѣхъ этихъ актовъ, конечно, самое важное значеніе въ дѣлѣ упорядоченія сенатскаго дѣлопроизводства занимаетъ Высочайше утвержденное 22 января 1832 г. мнѣніе Государственнаго Совѣта и Именной указъ Сенату отъ того же числа [6]). Въ указѣ говорится: „Обращая вниманіе Наше на теченіе уголов-

---

[1]) 2 П. С. З., № 21289.

[2]) 2 П. С. З., №№ 1346, 5121.

[3]) 2 П. С. З., №№ 3406, 5236, Арх. Гос. Сов. дѣло Деп. зак. 1831 г., № 78 и 1840 г., № 87.

[4]) Арх. Гос. Сов. дѣло Деп. зак. 1833 г., № 74; 2 П. С. З., № 6798.

[5]) 2 П. С. З., № 17450; Арх. Гос. Сов., дѣло Деп. зак. 1843 г., № 93.

[6]) Арх. Гос. Сов., дѣло Общ. собр. 1832 г., № 64; 2 П. С. З., № 5113.

ныхъ и гражданскихъ тяжебныхъ дѣлъ въ Правительствующемъ Сенатѣ, Мы усматривали, что многія изъ нихъ замедляются въ окончаніи своемъ отъ разногласія между сенаторами, возникающаго иногда по неимѣнію посредника въ ихъ преніяхъ, который бы способствовалъ согласному и на точной силѣ законовъ основанному рѣшенію, постановляя вопросы, обнимающіе все существо дѣла, и охраняя необходимый въ сужденіяхъ порядокъ".

Вслѣдствіе сего, кромѣ І-го департамента, коему ввѣрены собственно дѣла распорядительныя, назначаются временные первоприсутствующіе во всѣ остальные департаменты. Вопросъ объ образованіи должности первоприсутствующихъ вызвалъ въ Государственномъ Совѣтѣ возраженіе со стороны адмирала Мордвинова, который представилъ даже по этому поводу особую записку. Мордвиновъ находилъ, что доселѣ первоприсутствующимъ и предсѣдателемъ Сената считался Его Императорское Величество, поэтому назначеніе первоприсутствующихъ умалитъ значеніе Сената; избраніе таковыхъ лицъ часто можетъ совершаться съ пристрастіемъ, завися отъ представленія министра юстиціи; слѣдуетъ опасаться, по мнѣнію Мордвинова, что свобода мнѣній потерпитъ при такихъ условіяхъ ущербъ. Но голосъ Мордвинова услышанъ не былъ и должность первоприсутствующихъ была образована. Если первоприсутствующій отсутствуетъ, то его замѣняетъ старшій по чину сенаторъ.

Обязанности первоприсутствующаго очень широки. Онъ наблюдаетъ за законностью постановки вопросовъ на основаніи прилагаемаго положенія, собираетъ голоса и объявляетъ рѣшеніе. Ему поручается наблюденіе за порядкомъ доклада дѣлъ, приготовленіемъ таковыхъ къ слушанію, за своевременною отсылкою записокъ къ сенаторамъ, за соблюденіемъ сроковъ, установленныхъ на изложеніе обстоятельствъ дѣла и резолюцій, и за безотлагательнымъ подписаніемъ сенаторами журналовъ и опредѣленій въ самомъ присутствіи Сената. Ему предоставляется входить въ личныя сношенія съ министромъ юстиціи о замѣчаемыхъ имъ безпорядкахъ въ дѣлопроизводствѣ. Къ тяжущимся у него тѣ же отношенія, что и у другихъ сенаторовъ. Приложенное къ мнѣнію Государственнаго Совѣта и тогда же утвержденное „Положеніе о порядкѣ предложенія вопросовъ и собиранія голосовъ при рѣшеніи дѣлъ въ Правительствующемъ Сенатѣ" представляется, несомнѣнно, весьма хорошо разработан-

нымъ и вполнѣ пріемлемымъ и въ настоящее время. Докладывающій (вѣроятно оберъ-секретарь) до чтенія записки долженъ представить первоприсутствующему краткое изложеніе, съ указаніемъ сущности предмета. Первоприсутствующій и самъ вырабатываетъ вопросы, причемъ прежде ставятся вопросы по предварительнымъ соображеніямъ: всѣ ли справки нужныя къ дѣлу собраны, всѣ ли соблюдены обряды, предписанные закономъ, и если сдѣлано въ семъ упущеніе, то какое оно должно имѣть вліяніе на рѣшеніе дѣла. Вопросы по существу дѣла должны обнимать всѣ главныя обстоятельства дѣла и примѣненіе законовъ. Вопросы излагаются раздробительно, по главнымъ обстоятельствамъ дѣла, раздѣляя каждое сложное обстоятельство на его составныя части и въ такомъ по возможности видѣ, чтобы на каждый изъ нихъ удобно было отвѣчать однимъ рѣшительнымъ словомъ положительно или отрицательно.

Вопросы излагаются изустно или письменно и, прежде предложенія присутствію для голосованія, прочитываются цѣликомъ, чтобы присутствіе могло убѣдиться, что таковые объемлютъ всѣ обстоятельства дѣла. Каждому сенатору дозволяется дѣлать замѣчанія на вопросы, сомнѣнія разрѣшаются простымъ большинствомъ голосовъ.

Разсмотрѣніе дѣла начинается съ прочтенія записки, потомъ обсуждается постановка вопросовъ, а затѣмъ принятые вопросы предлагаются первоприсутствующимъ. Каждый сенаторъ можетъ мотивировать свое мнѣніе и критиковать чужое мнѣніе, но въ его мнѣніи долженъ заключаться рѣшительный отвѣтъ на поставленный вопросъ. Голоса отбираются, начиная съ младшихъ. По вопросу можно представлять и изложенное на письмѣ мнѣніе (противное большинству). Первоприсутствующій спрашиваетъ, кто остается при прежнемъ мнѣніи, а затѣмъ объявляетъ свой голосъ и рѣшеніе.

Не можетъ быть сомнѣній, что разсмотрѣнная мѣра внесла много системы и стройности въ самый процессъ разсмотрѣнія дѣла въ присутствіи и въ этихъ предѣлахъ имѣетъ большое значеніе. Но, конечно, ею и не затрагивался тотъ коренной недостатокъ дѣлопроизводства, о которомъ говорилось выше.

Что касается положенія въ Сенатѣ участвующихъ въ дѣлѣ лицъ, то въ этомъ отношеніи въ Сенатѣ дѣйствовалъ общій порядокъ, примѣнявшійся во всѣхъ судебныхъ мѣстахъ того времени,

т. е. участвующія въ дѣлѣ лица, конечно, не присутствовали въ судебномъ или административномъ засѣданіи Сената, но могли знакомиться въ канцеляріи съ дѣлопроизводствомъ и даже съ составленными уже по дѣлу записками, дѣлать на запискахъ замѣчанія (рукоприкладство), подавать прошенія, представлять себя чрезъ повѣренныхъ [1]). Въ 1809 г. возникло сомнѣніе, имѣютъ ли такія же права и подсудимые. Сенатъ высказался за предоставленіе этихъ правъ подсудимымъ. Генералъ-прокуроръ не пропустилъ опредѣленія, но Государственный Совѣтъ сталъ на сторону Сената [2]). Рукоприкладство допускалось не по однимъ судебнымъ дѣламъ, но и по тѣмъ изъ дѣлъ, докладываемыхъ Герольдіею Общему собранію Сената, по коимъ по существу закономъ допускаются ходатайства [3]), и по слѣдственнымъ дѣламъ казны съ частными лицами [4]). Въ 1834 г. [5]), по представленію II отдѣленія Собственной Его Императорскаго Величества канцеляріи, состоялось подробное мнѣніе Государственнаго Совѣта, нормирующее сроки и порядокъ допущенія къ рукоприкладству; для отсутствующихъ дѣлались публикаціи, со дня которыхъ исчислялся двухмѣсячный срокъ для явки къ рукоприкладству (для проживающихъ въ Сибири и на Кавказѣ срокъ былъ назначенъ въ четыре мѣсяца).

Участвующія въ дѣлѣ лица могли отводить сенаторовъ на тѣхъ же основаніяхъ, которыя установлены были и для прочихъ судей, это называлось: „объявлять подозрѣнія". Въ этомъ отношеніи были нѣкоторыя колебанія въ практикѣ, но въ случаяхъ основательныхъ указаній о прикосновенности къ дѣлу, сенаторы и сами устранялись отъ участія въ разрѣшеніи дѣла [6]).



[1]) Ср. П. С. З., № 21600.
[2]) П. С. З., № 23586.
[3]) Арх. Гос. Сов. дѣло Деп. зак. 1843 г., № 20; 2 П. С. З., № 16540.
[4]) Арх. Гос. Сов. дѣло Деп. зак., № 15; 2 П. С. З., № 7257.
[5]) 2 П. С. З., № 7576.
[6]) Ср. П. С. З., № 23990; Арх. Гос. Сов. дѣло Деп. зак. 1830 г., № 56; 2 П. С. З., № 7576.

ПРИЛОЖЕНІЯ.

Перечни дѣлъ, входившихъ въ кругъ вѣдомства Сената въ 1801—1826 г.г.

Первый перечень.

Этотъ перечень извлеченъ изъ дѣла Комитета предсѣдателей Государственнаго Совѣта 1810 и 1811 г.г. [1]. Этотъ перечень относится, какъ можно судить по содержанію и датамъ, встрѣчающимся въ немъ, къ самымъ послѣднимъ годамъ царствованія Екатерины II; за пять лѣтъ, протекшихъ до царствованія Александра I, эта компетенція фактически конечно почти не измѣнилась, и поэтому перечень даетъ картину компетенціи Сената къ началу реформъ. Вотъ его содержаніе.

„Въ Санктъ-Петербургскихъ Правительствующаго Сената департаментахъ раздѣлены нынѣ по секретарскимъ экспедиціямъ дѣла въ слѣдующемъ порядкѣ":

Въ Первомъ департаментѣ два оберъ-секретаря, изъ коихъ у каждаго по двѣ же секретарскія экспедиціи:

Въ первой:

1) Вступленіе всѣхъ именныхъ указовъ.

2) Регистрація и веденіе дѣлъ.

3) Приказный столъ, въ который вступаютъ дѣла по протестамъ прокурорскихъ мѣстъ и представленіямъ отъ разныхъ мѣстъ касательно казенной части, въ упущеніяхъ противъ предписаній начальства по разнымъ непорядкамъ въ присутственныхъ мѣстахъ и по несогласіямъ между присутствующими, когда родъ всѣхъ тѣхъ дѣлъ соединенъ съ казеннымъ интересомъ, или относится до прекращенія раздоровъ и возстановленія благо-

[1] Арх. Гос. Сов. № 9 и 10 по Арх. 5 т. II.

устройства. Собираются вѣдомости о хлѣбной и фуражныхъ цѣнахъ, отсылаются законы по требованіямъ и покормежные паспорты для купцовъ, мѣщанъ и крестьянъ. Сверхъ того начальныя распоряженія дѣлаются по именнымъ указамъ о учрежденіи губерній и другихъ мѣстъ, о производствѣ въ чины, о помѣщеніи къ мѣстамъ, о увольненіи отъ должностей, вступаютъ изъ всѣхъ мѣстъ рапорты о разныхъ чрезвычайныхъ приключеніяхъ и производятся еще различныя текущія дѣла.

4) По Уложенной комиссіи.

5) По Синоду.

6) По бывшей Коллегіи экономіи, вошедшей нынѣ въ часть казенныхъ палатъ.

7) По разнымъ казеннымъ строеніямъ.

8) О переселенцахъ въ южныя пограничныя губерніи.

9) По старымъ присутственнымъ мѣстамъ, назначеннымъ къ упраздненію.

10) По запаснымъ хлѣбнымъ магазинамъ, учрежденнымъ въ городахъ и селеніяхъ на случай неурожая.

Въ другой секретарской экспедиціи.

1) По доходамъ, расходамъ, недоимкамъ и счетамъ государственныхъ доходовъ.

2) По статнымъ и остатнымъ казначействамъ.

3) По солянымъ дѣламъ.

4) По гербовой бумагѣ.

5) По слѣдственнымъ дѣламъ, которыя начало свое получаютъ по указамъ Перваго департамента Сената и въ теченіе оныхъ въ судебныхъ мѣстахъ разрѣшеніе всякихъ случаевъ по тѣмъ дѣламъ до Сената доводимыхъ.

Въ третьей секретарской экспедиціи:

1) Секретныя дѣла.

2) По Иностранной коллегіи.

3) О колонистахъ.

4) О выходящихъ изъ-за границы.

5) О горныхъ казенныхъ и партикулярныхъ заводахъ.

6) По монетнымъ департаментамъ.

7) По ревизіи душъ.

8) По комерціи и купечеству.

9) По Государственному заемному банку.

10) О суконныхъ и другихъ фабрикахъ.

11) Объ отписныхъ имѣніяхъ выморочныхъ и за казенные долги.

Въ четвертой экспедиціи:

1) Всѣ дѣла по винной части.

2) Объ оброчныхъ статьяхъ.

3) О мостахъ и перевозахъ.

4) О продажѣ казенныхъ земель.

Въ Первомъ Сената департаментѣ вѣдѣніи состоитъ герольдмейстерская контора.

Во Второмъ департаментѣ два оберъ-секретаря, у коихъ по двѣ же секретарскихъ экспедиціи, изъ нихъ:

Въ первой:

1) Регистратура.

2) Приказный столъ, въ которомъ по именнымъ указамъ о какомъ либо постановленіи по гражданской части, по жалобамъ и прошеніямъ на генералъ-губернаторовъ, губернаторовъ, на намѣстническія правленія и палаты по тяжебнымъ и слѣдственнымъ дѣламъ, по представленіямъ отъ всѣхъ упомянутыхъ чиновъ и мѣстъ о разныхъ матеріяхъ по гражданской части и тутъ же производятся разныя текущія дѣла и дѣла гражданскія.

Третья экспедиція.

Дѣла уголовныя и слѣдственныя въ преступленіи должности, представленія и протесты прокурорскіе и жалобы до тѣхъ дѣлъ относящіяся по всѣмъ губерніямъ кромѣ такихъ, гдѣ осужденіе виновныхъ не по россійскимъ, но по особымъ правамъ производится и по которымъ сіи дѣла идутъ въ Третій Сената департаментъ.

Третій департаментъ.

Первая экспедиція.

По губерніямъ Кіевской, Черниговской, Новгородско-Сѣверской, Екатеринославской, Вознесенской, губерніямъ одинаковыми правами пользующимся, гражданскія, уголовныя, и прочія по малороссійскимъ законамъ.

Вторая экспедиція.

1) Полоцкой, Могилевской, Подольской, Волынской, Брацлавской, Минской, Виленской, Слонимской, гражданскія, консисторіальныя и проч.

2) По полиціямъ.

3) По водянымъ коммуникаціямъ.

4) По строеніямъ дорогъ и городовъ также домовъ и садовъ.

5) По Медицинской коллегіи.

6) По придворной конюшенной конторѣ.

7) По оберъ-егермейстерской конторѣ.

8) О почтахъ во всемъ государствѣ.

9) По Академіямъ наукъ и художествъ, по Московскому университету и Комиссіи народныхъ училищъ.

Третья экспедиція.

По губерніямъ: Рижской, Ревельской, Выборгской, Курляндской, по Лифляндской юстицъ-коллегіи и комерцъ-конторамъ, всякаго рода гражданскія, уголовныя и прочія дѣла на предоставленныхъ имъ законахъ.

Въ Четвертомъ департаментѣ.

Первая экспедиція.

1) По Военной коллегіи.

2) Рекрутскимъ наборамъ.

3) По комплектованію легко-конныхъ полковъ лейбъ-гвардіи, главной артиллеріи, фортификаціи, по корпусу кавалергардскому, инженерному.

Вторая экспедиція.

1) По Адмиралтействъ-коллегіи и по черноморскому адмиралтейскому правленію съ принадлежащими къ нимъ портами.

2) По морскому шляхетскому кадетскому корпусу.

3) По главному кригсъ-комиссаріату.

4) По главной провіантской канцеляріи.

5) По установленію хлѣбной подати.

Въ обѣихъ сихъ экспедиціяхъ съ 1788 г. производятся дѣла уголовныя и слѣдственныя въ преступленіяхъ должности, отдѣляемыя изъ Второго департамента по особымъ указамъ Его Величества.

Дѣла Герольдіи раздѣляются: на двѣ экспедиціи: 1) о чиновникахъ и 2) такъ называемая дворянская часть.

О чиновникахъ:

1) Объ опредѣленіи чиновничества къ должностямъ.

2) Объ увольненіи ихъ отъ службы съ награжденіемъ чина или пенсіона.

3) Объ увольненіи въ отпускъ.

4) О принятіи иностранной службы чиновниковъ въ вѣчное Россіи подданство.

5) О награжденіи орденомъ Св. Владиміра.

Въ Общемъ собраніи всѣ представленія о награжденіи чинами.

Собственныя занятія Герольдіи по сей части:

1) Составленіе и печатаніе ежегодно генеральнаго списка о всѣхъ чиновникахъ первыхъ семи классовъ, состоящихъ въ гражданской службѣ и при Герольдіи числящихся.

2) Собираніе и храненіе частныхъ списковъ доставляемыхъ изъ губерній и присутственныхъ мѣстъ о всѣхъ вообще.

3) Заготовленіе и выдача патентовъ на чины, выдача свидѣтельствъ о пожалованіи въ чины и копій съ послужныхъ списковъ.

Дѣла по дворянской части: разсмотрѣніе доказательствъ на дворянство, сочиненіе гербовъ, внесеніе оныхъ въ гербовники, составленіе родословныхъ, возведеніе въ дворянство тѣхъ, кои могутъ просить о дворянствѣ по гражданской службѣ, изготовленіе грамотъ.

Тамъ же. NB.

Примѣрное исчисленіе чиновниковъ, коихъ опредѣленіе къ должностямъ зависитъ отъ Правительствующаго Сената.

По губерніямъ:

Совѣтниковъ въ губернскія правленія и палаты	339
Губернскихъ казначеевъ	52
Асессоровъ	136
Губернскихъ прокуроровъ	52
Полиціймейстеровъ и городничихъ . .	485
Прочихъ по губерніямъ и присутственнымъ мѣстамъ въ С.-Петербургѣ и Москвѣ членовъ и прокуроровъ . .	105
Всего . .	1263 “

Второй перечень.

Этотъ перечень представленъ генералъ-прокуроромъ Беклешовымъ въ Государственный Совѣтъ при разсмотрѣнiи въ Совѣтѣ проекта указа 8 сентября 1802 г., въ видѣ приложенiя къ его „мнѣнiю генералъ-прокурора Беклешова на проектъ указу, содержащему образованiе Правительствующаго Сената" [1]).

„Примѣрное расписанiе раздѣленiя департаментовъ Правительствующаго Сената и принадлежащихъ каждому дѣлъ.

Въ Первомъ департаментѣ имѣютъ быть дѣла, къ государственному управленiю и полицейскому распорядку относящiяся, какъ то:

1) По начальству надъ всѣми присутственными мѣстами и чинами, касательно всеобщаго благоустройства и порядка въ отправленiи дѣлъ и должностей, жалобы на притѣсненiе или недоставленiе покровительства.

2) Опредѣленiе, увольненiе и производство чиновъ и всѣ дѣла Герольдiи.

3) Сношенiе по духовному правительству.

4) Всякiя распоряженiя по полицiи, дорогамъ, водянымъ коммуникацiямъ, почтамъ; о подорожныхъ и паспортахъ.

5) Свѣдѣнiе о всякихъ происшествiяхъ и приключенiяхъ, объ урожаѣ хлѣба, о запасныхъ магазейнахъ и торговыхъ цѣнахъ.

6) Продовольствiе войскъ и рекрутскiй наборъ.

7) Наполненiе воинскихъ штатныхъ командъ.

8) Комиссiя о законахъ, учебныя заведенiя и цензура.

9) О правахъ и привилегiяхъ иновѣрческихъ народовъ и дѣла пограничныя.

10) Распоряженiя по Учрежденiю о губернiяхъ, по Грамотѣ дворянской и Городовому положенiю, городовые планы и всякое другое правительственное распоряженiе.

11) Секретная экспедицiя съ архивомъ.

12) Свѣдѣнiе о содержащихся по государству колодникахъ.

13) Свѣдѣнiе объ успѣхѣ въ рѣшенiи дѣлъ.

Во II-мъ департаментѣ имѣютъ быть дѣла по хозяйству и доходамъ государственнымъ принадлежащiя, а именно:

1) По распоряженiю о доходахъ, расходахъ и по счетамъ.

[1]) Арх. Гос. Сов., т. III, Цар. Императора Александра I, стр. 26.

2) По казеннымъ долгамъ и всякимъ казеннымъ взысканіямъ.

3) Перепись и записка людей, ревизія казенныхъ имѣній, управленіе и отдача оныхъ, изготовленіе жалованныхъ на оныя грамотъ.

4) Продовольствіе виномъ и солью.

5) Оброчныя статьи.

6) Откупа и подряды и расчеты по онымъ.

7) Казенныя строенія.

8) Заводы, фабрики, таможенные сборы и казенные запасы.

9) Свѣдѣніе о исправномъ сборѣ государственныхъ податей.

Въ III-мъ департаментѣ имѣютъ быть всѣ дѣла уголовнаго суда по губерніямъ Санктпетербургской, Псковской, Смоленской, Тверской, Новгородской, Архангелогородской, Олонецкой и Новороссійской и всѣ безъ исключенія слѣдственныя въ преступленіи должностей и всякія по производству оныхъ представленія, жалобы и просьбы.

Въ IV-мъ департаментѣ имѣютъ быть всѣ дѣла гражданскаго суда, вотчинныя, судныя, исковыя по обязательствамъ и контрактамъ, и всякія дѣла о правѣ и принадлежности частныхъ людей и обществъ между собою и съ казною, также и по опекамъ.

Въ V-мъ департаментѣ имѣютъ быть всѣ вышеозначенныя дѣла какъ уголовнаго, такъ и гражданскаго суда, и слѣдственныя въ преступленіи судейскаго званія по губерніямъ: малороссійскимъ, бѣлорусскимъ, литовскимъ, Кіевской, Минской, Волынской, Подольской, Курляндской, Лифляндской, Эстляндской и Выборгской, на основаніи ихъ правъ; сверхъ того, дѣла церковныя по римско-католическому и протестантскому закону; также опредѣленіе и увольненіе духовныхъ чиновъ, земскихъ урядниковъ и въ судейскомъ званіи состоящихъ чиновниковъ по правамъ оныхъ губерній.

Въ VI-мъ департаментѣ имѣютъ быть всѣ дѣла, къ генеральному и частному земель размежеванію принадлежащія, снабженіе городовъ выгонами, а казенныхъ поселянъ землями, отдача пожалованныхъ, розданныхъ и проданныхъ земель, опредѣленіе и увольненіе межевыхъ чиновъ и всѣхъ, вообще, землемѣровъ и слѣдственныя дѣла о преступленіи ими должностей.

Московскіе два департамента суть отдѣленія III и IV департаментовъ, изъ коихъ въ первый поступать имѣютъ, исключая

слѣдственныхъ въ преступленіи должностей, всѣ дѣла уголовнаго суда и всякія по производству оныхъ представленія, жалобы и просьбы изо всѣхъ губерній, кромѣ вышеозначенныхъ, до С.-Петербургскаго департамента принадлежащихъ. Во второй же департаментъ—всѣ дѣла гражданскаго суда по собственному избранію просителей, Московскаго или С.-Петербургскаго департамента рѣшенію дѣла свои предать желаютъ, кромѣ однакожъ выше исключенныхъ губерній и особенно дѣлъ съ казною, собственно до IV санктпетербургскаго департамента принадлежащихъ".

Третій перечень.

Этотъ перечень въ значительной мѣрѣ повторяетъ первый; онъ извлеченъ изъ того же дѣла Комитета предсѣдателей Государственнаго Совѣта, бывшаго въ 1810 и 1811 г.г. и относится къ 1802—1808 г.г. [1]).

„Означеніе предметовъ, по которымъ производятся дѣла въ Первомъ Сената департаментѣ:

По экспедиціи приказнаго стола.

1) Исполненіе по именнымъ Высочайшимъ указамъ о всѣхъ новыхъ постановленіяхъ.

2) Объ опредѣленіи чиновниковъ къ должностямъ, увольненіе отъ службы и въ отпускъ.

3) О награжденіи чинами.

4) О Всемилостивѣйшемъ назначеніи разныхъ правъ и преимуществъ какъ то: княжескихъ и графскихъ достоинствъ и присвоеніи фамилій.

5) По дѣламъ относящимся къ личной должности губернаторовъ и губернскихъ присутственныхъ мѣстъ въ разсужденіи соблюденія благоустройства, порядка и доставленія каждому законнаго удовлетворенія и защиты, также по жалобамъ и протестамъ на поступки, противные тому.

6) Объ отдачѣ по губерніямъ и по прочимъ присутственнымъ мѣстамъ чиновниковъ за законопротивные поступки подъ судъ и объ отрѣшеніи отъ должностей.

[1]) Арх. Государ. Совѣта, дѣла Комитета предсѣдателей, 1810—1811 г.г., № 9 и 10, т. III.

7) По осмотрамъ господами сенаторами губерній.

8) О снабженіи присутственныхъ мѣстъ законами.

9) По представленіямъ начальниковъ губерній и присутственныхъ мѣстъ съ испрашиваніемъ разрѣшенія по встрѣчающимся недоумѣніямъ при исполненіи законовъ и учиненныхъ предписаній.

10) О безпорядкахъ, случающихся при выборахъ дворянскихъ и купеческихъ.

11) О несогласіяхъ и личностяхъ по губернскимъ присутственнымъ мѣстамъ.

12) По протестамъ прокуроровъ объ усмотрѣнныхъ ими въ губерніяхъ и прочихъ мѣстахъ несообразныхъ съ законами положеніяхъ.

13) Объ успѣхахъ въ рѣшеніи по присутственнымъ мѣстамъ дѣлъ.

14) По магистратамъ, также о ярмаркахъ и гостиныхъ дворахъ.

15) По Комиссіи о составленіи законовъ.

16) По орденскому капитулу.

17) По комиссіи о разборѣ прежнихъ уголовныхъ дѣлъ.

18) По городской и земской полиціи.

19) По Департаменту водныхъ коммуникацій.

20) По Комерцъ-коллегіи со всѣми ея частями.

21) О чрезвычайныхъ происшествіяхъ.

По второй экспедиціи:

1) О подрядѣ вина для всѣхъ губерній, гдѣ оное въ пользу казны продается.

2) Объ отдачѣ питейныхъ сборовъ на откупъ.

3) О всѣхъ встрѣчающихся по симъ двумъ предметамъ расчетахъ или жалобахъ по взысканіи по онымъ недоимокъ.

4) О всѣхъ казенныхъ винокуренныхъ заводахъ.

5) Объ ассигнованіи суммъ на построеніе и починку винныхъ магазиновъ и питейныхъ домовъ.

6) О содержаніи герберговъ.

7) Объ искорененіи по откупамъ корчемства.

8) О водочныхъ заводахъ.

9) О заготовленіи соли въ запасные магазины.

10) О развозкѣ оной по губерніямъ.

11) О взысканіяхъ по симъ частямъ за упущеніе и утрату казеннаго интереса.

12) О постройкѣ и починкѣ запасныхъ соляныхъ магазиновъ.

13) По жалобамъ и прошеніямъ соляныхъ подрядчиковъ, промышленниковъ и приставовъ.

14) По типографіямъ казеннымъ и частнымъ.

15) Дѣла по Министерству народнаго просвѣщенія.

16) Медицинскія.

По третьей экспедиціи:

1) По банкамъ.

2) О заготовленіи для арміи и флота суконъ и корозеи.

3) О фабрикахъ и заводахъ кромѣ оброчныхъ въ вѣдомствѣ казенныхъ палатъ состоящихъ.

4) О запасныхъ городскихъ и сельскихъ магазинахъ.

5) О народномъ продовольствіи.

6) О заготовленіи для войскъ провіанта и фуража.

7) О посѣвѣ и урожаѣ хлѣба и о цѣнахъ хлѣбу и фуражу.

8) Все что вѣдомо въ Экспедиціи государственнаго хозяйства кромѣ соляныхъ дѣлъ.

9) Исполненіе имянныхъ Высочайшихъ указовъ о пансіонахъ.

10) О недоимкахъ вообще, о пошлинахъ, пеняхъ и штрафахъ, какъ о взысканіи такъ и о сложеніи ихъ по Всемилостивѣйшимъ манифестамъ и по другимъ случаямъ.

11) О составленіи штатовъ для губерній и присутственныхъ мѣстъ, пополненіе и отмѣна оныхъ, также ассигнованіе и выдача по штатамъ и сверхъ штатовъ въ разныя мѣста и разнымъ лицамъ суммъ и о всѣхъ вообще установленныхъ отъ правительства и добровольныхъ сборахъ и складкахъ.

12) Объ удовлетвореніи разныхъ лицъ за бытностью подъ судомъ за сдачу дѣлъ и по другимъ случаямъ жалованьемъ.

13) Разсмотрѣніе о денежной казнѣ отчетовъ и о городскихъ и сельскихъ повинностяхъ.

14) О гербовой бумагѣ и плакатныхъ паспортахъ.

15) Дѣла о похищенныхъ и утраченныхъ разными случаями суммахъ.

16) О пополненіи по губерніямъ въ казначействѣ присяжныхъ счетчиковъ и о увольненіи ихъ отъ должностей съ пансіонами.

17) О суммахъ, принадлежащихъ приказамъ общественнаго призрѣнія.

18) О всѣхъ вообще казенныхъ строеніяхъ, исключая изъ оныхъ токмо показанныя въ винной и соляной частяхъ, также объ отапливаніи и освѣщеніи казармъ.

19) Дѣла по Военной и Адмиралтействъ коллегіямъ.

По четвертой экспедиціи:

1) Ревизская часть.

2) Разсмотрѣніе рѣшеній о земляхъ однодворцевъ и ихъ крестьянъ.

3) О доказывающей по присоединеннымъ отъ Польши къ Россіи губерніямъ дворянское достоинство чиншевой шляхтѣ.

4) Объ устройствѣ цыганъ въ казенныхъ и помѣщичьихъ селеніяхъ по разнымъ губерніямъ считающихся.

5) О запискѣ казеннаго вѣдомства крестьянъ въ купечество, мѣщанство и цехъ и обращеніи изъ оныхъ званій паки въ крестьянское состояніе.

6) Объ утвержденіи въ канцелярскомъ званіи изъ состоящихъ въ подушномъ окладѣ.

7) О переселеніи вообще казеннаго вѣдомства крестьянъ и о поселенцахъ за Байкаломъ.

8) О переводѣ изъ города въ городъ купцовъ и мѣщанъ и объ оставленіи нѣкоторыхъ на прежнихъ мѣстахъ.

9) Объ отдачѣ въ содержаніе всѣхъ вообще оброчныхъ статей, также о взысканіи и сложеніи по симъ статьямъ недоимокъ.

10) О причисленіи въ казенное вѣдомство всѣхъ описныхъ, кромѣ промѣниваемыхъ и купленныхъ короною имѣній.

11) О выключкѣ изъ оклада и изъ казеннаго вѣдомства запустѣлыхъ мѣстъ, назначенныхъ къ отдачѣ городамъ и монастырямъ, казеннымъ поселянамъ въ надѣленіе и подъ поселеніе, отошедшихъ по всемилостивѣйшимъ пожалованіямъ и отсужденныхъ по иску частныхъ людей по судебнымъ приговорамъ въ постороннее владѣніе и въ удѣльное вѣдомство.

12) По протестамъ на упущенія казенныхъ палатъ, объ ущербѣ и убыткѣ казны при отдачѣ оброчныхъ статей въ содержаніе.

13) О правахъ на рыбные морскіе промыслы въ пожалованныхъ и проданныхъ изъ казны земляхъ.

14) Дѣла по Лѣсному и Удѣльному департаментамъ, по почтамъ и о дорогахъ.

15) По коллегіямъ Бергъ и Иностранной".

Четвертый перечень.

Этотъ перечень извлеченъ изъ бумагъ Комитета Высочайше учрежденнаго 6 декабря 1826 г.

„Свѣдѣнія о родѣ и числѣ дѣлъ, поступившихъ въ департаменты и Общія собранія Правительствующаго Сената въ 1801, 1805, 1811 и 1824 г.г., сообщенныя статсъ-секретарю Муравьеву министромъ юстиціи кн. Д. Лобановымъ-Ростовскимъ въ декабрѣ 1826 г. (№ 70).

Въ Первомъ департаментѣ Правительствующаго Сената производятся дѣла вообще по гражданскому управленію во всей Имперіи, исключая дѣлъ частныхъ апелляціонныхъ и уголовнымъ порядкомъ производящихся.

I. По части распорядительной.

1) Обнародованіе Высочайшихъ манифестовъ и повелѣній, законовъ, постановленій, трактатовъ, конвенцій и выдаваемыхъ разнымъ лицамъ исключительныхъ привилегій.

2) По Высочайшимъ указамъ и постановленіямъ Правительствующаго Сената: объ опредѣленіи къ должностямъ чиновниковъ, увольненіи отъ службы и въ отпускъ; о награжденіи чинами и орденами, отрѣшеніи отъ должностей и преданіи суду.

3) По Высочайшимъ указамъ о пожалованіи разныхъ правъ и преимуществъ, какъ то: княжескихъ, графскихъ, баронскихъ и дворянскихъ достоинствъ и городамъ гербовъ; о присвоеніи фамилій, объ усыновленіи до брака рожденныхъ дѣтей и о назначеніи чиновникамъ мундировъ.

4) Дѣла по Кабинету, конторамъ придворной, конюшенной, гофъ-интендантской, егермейстерской, по театральнымъ дирекціямъ, по Департаменту удѣловъ и по орденскому капитулу.

5) По донесеніямъ о чрезвычайныхъ происшествіяхъ.

6) Объ осмотрѣ г.г. сенаторами, генералъ - губернаторами и губернаторами присутственныхъ мѣстъ въ губерніяхъ.

7) По представленіямъ о недоумѣніяхъ въ исполненіи законовъ.

8) По протестамъ губернскихъ прокуроровъ о несообразныхъ съ законами дѣйствіяхъ начальствующихъ лицъ и присутственныхъ мѣстъ.

9) О несогласіяхъ и личностяхъ между чиновниками въ присутственныхъ мѣстахъ.

10) По представленіямъ присутственныхъ мѣстъ о понужденіи другихъ мѣстъ къ удовлетворенію учиненныхъ первыми требованій.

11) Дѣла по дворянскимъ и купеческимъ выборамъ.

12) По учебнымъ заведеніямъ.

13) По почтовому управленію.

II. По части духовной.

1) По отношеніямъ Святѣйшаго Синода о разныхъ предметахъ.

2) Дѣла по Главному управленію духовными дѣлами иностранныхъ исповѣданій.

III. По части военной и адмиралтейской.

1) Дѣла по рекрутскимъ наборамъ.

2) По заключенію контрактовъ свыше 10.000 р. и всѣ вообще дѣла и рапорты по подрядамъ и поставкамъ и проистекающимъ изъ оныхъ спорамъ и взысканіямъ.

3) По канцеляріямъ войскъ Донского и Черноморскаго, относительно внутренняго ихъ управленія.

4) Дѣла, касающіяся до военныхъ поселеній и военно-сиротскихъ отдѣленій.

5) О побужденіи гражданскихъ начальствъ къ исполненію требованій таковыхъ же военныхъ.

6) По Высочайше конфирмованнымъ докладамъ аудиторіатовъ военнаго и морского.

IV. По части хозяйственной.

1) Дѣла, касающіяся до народнаго продовольствія.

2) О казенныхъ строеніяхъ.

3) О казенныхъ и владѣльческихъ фабрикахъ и заводахъ.

V. По части оброчной.

1) Объ отдачѣ въ содержаніе всѣхъ оброчныхъ статей и взысканіи или сложеніи по симъ статьямъ недоимокъ.

2) О выключкѣ по разнымъ случаямъ изъ казеннаго вѣдомства оброчныхъ статей.

3) Объ отыскиваемыхъ частными людьми изъ казеннаго вѣдомства и казною изъ частнаго владѣнія имуществахъ.

4) Вообще о казенныхъ земляхъ и лѣсахъ.

5) О правахъ ленныхъ и емфитефтичныхъ на казенныя имѣнія и вообще дѣла объ арендахъ.

VI. По части финансовой.

1) О государственныхъ податяхъ и разныхъ сборахъ и о взысканіи всякаго рода недоимокъ.

2) О пошлинахъ, пеняхъ и штрафахъ.

3) О земскихъ повинностяхъ.

4) О гербовой бумагѣ, плакатныхъ паспортахъ и подорожныхъ бланкетахъ.

5) О взысканіи похищенныхъ или утраченныхъ казенныхъ суммъ.

6) О суммахъ, принадлежащихъ приказамъ общественнаго призрѣнія и разнымъ человѣколюбивымъ обществамъ.

7) По государственнымъ заемнымъ и Комерческому банкамъ и опекунскимъ совѣтамъ.

8) По питейнымъ откупамъ и объ акцизахъ.

9) Дѣла по соляной части.

10) Дѣла по горной части.

VII. По части комерческой.

1) О заведеніи въ городахъ и мѣстечкахъ торговъ и ярмарокъ.

2) О построеніи гостиныхъ и мѣновыхъ дворовъ.

3) О нотаріусахъ, маклерахъ, браковщикахъ и проч.

4) О записяхъ иностранцевъ въ подданство Россіи и купечество.

5) О правахъ на торговлю и промышленность купцовъ, мѣщанъ и крестьянъ.

VIII. По части полицейской.

1) Дѣла вообще до устройства полиціи и общаго спокойствія принадлежащія.

2) О строеніяхъ, производимыхъ несогласно конфирмованнымъ планамъ.

3) О несоразмѣрной или неуравнительной раскладкѣ на городскихъ жителей суммъ на городскіе расходы.

4) О незаконномъ употребленіи городскихъ доходовъ.

5) О воинскихъ постахъ.

6) Объ устроеніи дорогъ, мостовъ, перевозовъ, бечевниковъ и каналовъ.

IX. По части ревижской.

1) О производствѣ по всему государству ревизіи душъ.

2) О положеніи въ окладъ и объ исключеніи изъ онаго по разнымъ случаямъ разнаго званія людей.

3) О взысканіяхъ за прописныя души.

4) Относительно надѣленія казенныхъ крестьянъ и однодворцевъ землею.

5) О доказывающей въ западныхъ губерніяхъ дворянское достоинство чиншевой шляхтѣ.

6) Объ евреяхъ.

7) О записи казеннаго вѣдомства крестьянъ въ купечество и мѣщанство.

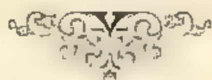
8) О переселеніи казеннаго вѣдомства крестьянъ и о перепискѣ изъ одного города въ другой купцовъ и мѣщанъ.

9) О свободныхъ хлѣбопашцахъ.

10) О людяхъ, находящихся во владѣніи у разночинцевъ.

11) О бродягахъ и бѣглыхъ людяхъ.

12) О выходящихъ по Всемилостивѣйшему манифесту изъ за границы людяхъ".



Перечень документовъ, воспроизведенныхъ въ третьемъ томѣ (факсимиле) [1].

I.

Именной Высочайшій указъ, отъ 8 сентября 1802 г., данный Сенату, о правахъ и обязанностяхъ Сената (П. С. З., 1802 г., т. XXVII, № 20405).

Послѣдняя страница.

Хранится въ ковчегѣ въ залѣ Общаго собранія Правительствующаго Сената.

—

II.

Формулярный списокъ о службѣ члена Государственнаго Совѣта, сенатора, генералъ-адъютанта, генералъ-лейтенанта, Его Императорскаго Высочества Государя Наслѣдника Цесаревича, Великаго Князя Александра Николаевича.

Послѣдняя страница.

Хранится въ Архивѣ Сената.

---

[1]) Повтореніе текста не представляется необходимымъ въ виду полной разборчивости оригиналовъ.

III.

Именной Высочайшій указъ Сенату, отъ 23 апрѣля 1834 г., о назначеніи принца Петра Георгіевича Ольденбургскаго къ присутствованію въ Правительствующемъ Сенатѣ.

Хранится въ Архивѣ Сената, Высоч. указы и повел., кн. 508, л. 206.

IV.

Указъ Императора Николая I, данный Сенату, отъ 29 мая 1835 года, объ учрежденіи Училища правовѣдѣнія (П. С. З., 1835 г. т. X, № 8185).

Послѣдняя страница.

Хранится въ Архивѣ Сената, Высоч. указы и повел., кн. 518, л. 268.

V.

Манифестъ 8 сентября 1802 г. объ учрежденіи Министерствъ. (П. С. З., 1802 г., т. XXVII, № 20406).

Середина текста.

Хранится въ Архивѣ Сената, Высоч. указы и повел., кн. 252, л. 75 обр.

VI и VII.

Манифестъ 31 января 1833 г., объ изданіи Свода законовъ Россійской Имперіи (П. С. З., 1833 г., т. VIII, № 5947).

Страницы первая и послѣдняя.

Хранится въ Архивѣ Сената, Высоч. указы и повел., кн. 499, л. 7 и 11.



Иллюстраціи, помѣщенныя въ третьемъ томѣ.

Фототипіи (внѣ текста):

Автотипіи и рисунки (въ текстѣ):

Портреты:

Державинъ, Гавріилъ Романовичъ, въ сенаторскомъ мундирѣ, съ гравюры И. Пожалостина 1866 г. (пробный оттискъ до подписи) по портрету Боровиковскаго 1812 г. Изъ собранія П. Я. Дашкова. Стр. 93.

Оригиналъ по смерти Державиной достался Е. Н. Львовой, копіи съ него были подарены Державинымъ въ Россійскую академію (теперь Академію наукъ), и въ Казанское общество любителей русской словесности (см. Ровинскій. Подр. слов. русс. грав. портр.).

Дмитріевъ, Иванъ Ивановичъ, изъ книги Иванова „Опытъ біографій генералъ-прокуроровъ и министровъ юстиціи", Москва, 1863 г. (съ литографіи Эргота по рисунку Скино). Стр. 596.

Долгорукій, князь, Алексѣй Алексѣевичъ, изъ изданія „Русскіе Портреты" Великаго Князя Николая Михаиловича. Оригиналъ работы Боровиковскаго, собственность В. С. Арсеньева, въ Москвѣ. Стр. 629.

Завадовскій, графъ, Петръ Васильевичъ, съ портрета, помѣщеннаго въ изданіи „Русскіе Портреты" Великаго Князя Николая Михаиловича (съ миніатюры изъ собранія Его Императорскаго Высочества). Стр. 18.

Кампенгаузенъ, баронъ, Балтазаръ Балтазаровичъ, съ литографіи первой половины XIX стол. Стр. 538.

Кочубей, графъ, впослѣдствіи князь, Викторъ Павловичъ, изъ изданія „Русскіе Портреты" Великаго Князя Николая Михаиловича (съ акварельнаго портрета П. Соколова, собственность Его Императорскаго Высочества). Стр. 120.

Лобановъ-Ростовскій, князь, Дмитрій Ивановичъ, изъ изданія „Русскіе Портреты" Великаго Князя Николая Михаиловича (съ акварельнаго портрета изъ собранія Его Императорскаго Высочества). Стр. 666.

Лопухинъ, Иванъ Владиміровичъ, изъ изданія „Русскіе Портреты" Великаго Князя Николая Михаиловича (съ портрета, находящагося въ Московскомъ архивѣ Министерства иностранныхъ дѣлъ). Стр. 653.

Михаилъ Павловичъ, Великій Князь, съ гравюры Іордана 1838 г. по рисунку Каніевскаго 1837 г. Изъ собранія П. Я. Дашкова. Стр. 244.

Ольденбургскій, принцъ Петръ Георгіевичъ, съ портрета (въ ростъ) работы художника Тихобразова, находящагося съ 1853 г. въ залѣ младшаго курса Императорскаго училища правовѣдѣнія. Стр. 403.

Панинъ, графъ, Викторъ Никитичъ, изъ изданія „Русскіе Портреты" Великаго Князя Николая Михаиловича (съ миніатюры, принадлежащей Е. В. Ксидо, въ СПБ.). Стр. 476.

Потоцкій, графъ, Северинъ Осиповичъ, съ гравюры Фр. Вендрамини по рисунку Monsniers. Изъ собранія П. Я. Дашкова. Стр. 44.

Сперанскій, графъ, Михаилъ Михаиловичъ, изъ изданія „Русскіе Портреты" Великаго Князя Николая Михаиловича (съ портрета Тропинина, принадлежащаго Вострякову, въ Москвѣ). Стр. 146.

Трощинскій, Дмитрій Прокофьевичъ, изъ изданія „Русскіе Портреты" Великаго Князя Николая Михаиловича (съ портрета Боровиковскаго, собственность Л. А. Зубалова, въ Москвѣ). Стр. 172.

фонъ-деръ-Ховенъ, баронъ, Христофоръ Христофоровичъ, съ портрета, принадлежащаго барону Шредерсу. Стр. 502.

Виды зданій, внутреннихъ помѣщеній и др. рисунки.

Зданіе Сената, памятникъ Петру Великому и Сенатская площадь:

— съ раскрашеннаго офорта В. Патерсена 1805 г. Изъ собранія П. Я. Дашкова. Стр. 54.

— съ англійской гравюры по рисунку съ натуры Аткинсона 1805 года. Изъ собранія П. Я. Дашкова. Стр. 420.
На оригиналѣ надпись: „Prise de l'observatoire de l'Academie des Sciences. Londres. Dedié a Sa M. I. Alexandre I-er".

— съ раскрашеннаго офорта В. Патерсена 1806 г. Изъ собранія Дашкова. Стр. 160.

— по акварели съ натуры 1814 г. съ башни адмиралтейства, часть панорамы, рисованной кондукторами. Изъ собранія П. Я. Дашкова. Стр. 219.

— съ гравюры Mornay, печатанной красками Дюбуромъ въ 1815 г. по рисунку Кларка. Изъ собранія П. Я. Дашкова. Стр. 129.
На гравюрѣ изображенъ Императоръ Александръ I со свитой.

— съ гравюры рѣзцомъ по рисунку съ натуры П. Свиньина 1816 года. Изъ собранія П. Я. Дашкова. Стр. 263.

— съ акварели съ натуры Тоселли 1820 г. (часть панорамы, принадлежащей Великому Князю Николаю Михаиловичу). Стр. 11.
На оригиналѣ надпись: Aquarello colorito fatto da Angelo Toselli Bolognese pittore Prospectico que fu dei Teatri Imperiale di sua Maesta l'Imperatore di tutte le Russie Alesandro I-mo questo disegno e d'apresso natura ad ogetto di Cosmorama rapresenta la Citta di St. Pietroborgo visto nella sua total lungezza sopra la Riviera la Neva, fu principato nel anno 1817 terminata nel 1820 del sopra detto artista que morio Roma nel 1826.

— съ рисунка съ натуры тушью Сабата 1824 г. Изъ собранія П. Я. Дашкова. Стр. 317.

Зданіе Сената, съ литографіи (L. H. Thierry frères succ. de Engelmann à Paris). Видъ съ птичьяго полета. Изъ собранія Дашкова. Стр. 522.
На рисункѣ изображены: заборъ вдоль зданія Сената, балаганъ для рабочихъ и остатки матеріала. На мѣстѣ Конногвардейскаго бульвара каналъ, впослѣдствіи подведенный подъ сводъ и сверху засыпанный; начало его у Зимней канавки, а конецъ у церкви Благовѣщенія.

— съ раскрашеннаго офорта В. Патерсена. Видъ съ Англійской набережной, рядомъ домъ Борха. Изъ собранія Дашкова. Стр. 104.

— съ изображенія на кожѣ. Изъ собранія П. Я. Дашкова. Стр. 190.

— съ литографіи Бишбуа Николаевскаго времени, изданіе Даціаро. Стр. 568.

Зданіе судебныхъ установленій, въ Москвѣ, гдѣ помѣщались ранѣе Московскіе департаменты Сената. Съ современной фотографіи. Стр. 302.

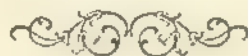
Зданіе судебныхъ установленій, въ Варшавѣ, гдѣ помѣщались ранѣе Варшавскіе департаменты Сената, бывшій дворецъ гр. Красинскихъ. Съ современной фотографіи. Стр. 350.

Внутренній видъ Архива Сената, 1-е отдѣленіе, съ фотографіи. Стр. 402.

Ковчегъ, серебряный, отъ печати къ диплому на пожалованіе Императоромъ Александромъ I дворянскаго достоинства Мусиной-Юрьевой, хранящемуся въ гербовомъ отдѣленіи департамента Герольдіи Правительствующаго Сената. Стр. 69.

Ковчегъ, серебряный, отъ печати для польскихъ дипломовъ Николаевскаго времени, хранящійся въ гербовомъ отдѣленіи департамента Герольдіи Правительствующаго Сената. Стр. 500.

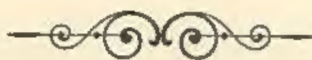
Концовки изъ собранія виньетокъ при дѣлѣ канц. ген.-прокурора 1797 г. № 151 (Арх. Сен., дѣла М. Ю.) о покупкѣ для Сенатской типографіи частной типографіи гр. А. И. Мусина-Пушкина (см. т. II, стр. 721).



ОГЛАВЛЕНІЕ.

Правительствующій Сенатъ въ XIX столѣтіи до реформъ 60-хъ годовъ.

Приложенія




2007051009